



Public Service Commission
of Canada

Commission de la fonction publique
du Canada

Government
Publications

CA1
CS
- 2006
A71 v.2



Audit of Acting EX Appointments

A Report by the Public Service
Commission of Canada

October 2006

Canada



Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: 613-992-9562
Facsimile: 613-992-9352

This Report is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca

Cat. No. SC3-118/2006
ISBN 0-662-49496-2

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Public Service
Commission of Canada, 2006



Audit of Acting EX Appointments

A Report by the Public Service
Commission of Canada

October 2006

All of the audit work in this report was conducted in accordance with the legislative mandate and audit policies of the Public Service Commission of Canada.

Table of Contents

Summary	2
Introduction	4
The delegation model	5
Focus of the audit	6
Observations	8
Documentary evidence did not provide assurance of compliance with legislative and policy requirements	8
Rationale for the selection of the actor was rarely documented	9
Narrow areas of selection compromised the staffing values of fairness, equity of access and transparency	10
Almost half of acting EX appointments made using without competition processes were to vacant positions	11
PSC analysis of acting appointments and subsequent promotions	12
None of the without competition files contained sufficient evidence of assessment	12
Two thirds of the files for competition processes lacked the required assessment information	13
Right to appeal was not communicated in 44 percent of the without competition files	14
Other required documentation was missing	14
Staffing management frameworks were ineffective	15
Human resources plans for acting EX appointments were lacking in most organizations	15
Embracing Change considerations	17
Roles and responsibilities were not clearly defined for acting EX appointments	18
Acting EX appointments were not monitored	19
Managing acting EX appointments under the new PSEA	20
Other matters	22
Conclusion	23
Overall response of the selected departments	23
About the Audit	24

Summary

1. Executives are the leaders of the federal public service and it is important that appointments to and within this group, including acting appointments, be above reproach and respect the merit principle and staffing values. It is the responsibility of deputy heads and sub-delegated managers to make staffing decisions which ensure that executives have the attributes and leadership competencies required to lead a competent, non-partisan and representative workforce.
2. The importance of selection decisions surrounding acting executive (EX) appointments was reinforced by a recent Public Service Commission (PSC) analysis of acting appointments and subsequent promotions in the federal public service. Two findings were particularly pertinent. The analysis indicated that for members of employment equity designated groups, other than women, the chance of obtaining an acting appointment is significantly lower than for public servants in general. As well, the analysis estimated that 38 percent of acting EX appointments result in promotion within the first four months following the acting period.
3. The objectives of our audit were to determine the extent to which acting EX appointment decisions respected the merit principle of the previous *Public Service Employment Act* (PSEA), related legislation, regulations and policies, and staffing values, as outlined in departmental Staffing Delegation and Accountability Agreements signed by deputy heads with the PSC; and to assess the effectiveness of departmental staffing management frameworks governing acting appointments for periods greater than four months to the EX Group, and greater than six months within the EX Group. The audit covered acting EX appointments in seven selected departments during the fiscal years 2002-2003 and 2003-2004.
4. We examined 89 staffing files related to acting EX appointments made with or without competition. This represented about 40 percent of the total number of acting EX appointments made in the seven departments included in the scope of the audit. We found that hiring managers regularly used without competition processes in order to expedite acting EX appointments. When hiring managers considered only one candidate for an acting appointment, we expected them to provide an acceptable rationale or justification supporting their decision. Of the 80 without competition files we reviewed, 73 files (or 91 percent) did not contain a rationale or justification for the appointment of the specific individual. As well, none of the 80 without competition files contained sufficient assessment information to indicate that the candidate had been fully assessed against the statement of qualifications.
5. Nine of the staffing files we examined concerned acting EX appointments involving a competition process. We found that two thirds of these files did not contain sufficient evidence to demonstrate compliance with applicable legislation and policy.

6. We expected to find effective staffing management frameworks in place to manage the processes for acting EX appointments. We found deficiencies in planning and an absence of clearly defined roles and responsibilities. We also found a lack of monitoring and reporting mechanisms, despite the growing number of acting EX appointments.
7. Under the new PSEA, which came into force in December 2005, deputy heads who are delegated staffing authorities are accountable for all appointments, including acting EX appointments. As well, deputy heads are expected to establish human resources plans and to monitor and report on their organization's staffing system and practices. Roles and responsibilities are to be clearly defined in written sub-delegation instruments. Appointment decisions are to be sufficiently documented to provide evidence of compliance with the merit principle, staffing values, and legislative, regulatory and policy requirements. In doing so, deputy heads would fulfill their obligations under their delegation agreements and uphold the integrity of the appointment system.

Introduction

8. In March 2004 there were approximately 3 800 executives out of a total workforce of 170 000 in the federal public service. Under the previous *Public Service Employment Act* (PSEA), deputy heads were responsible for ensuring that executive (EX) acting appointments were based on merit and non-partisanship and were made in a fair, equitable and transparent manner. This responsibility applied to appointments made to fill positions on an acting basis for more than four months where the actor's permanent position was below the EX level (i.e. the feeder group) or more than six months where the actor's permanent position was within the EX level.
9. An acting appointment means the temporary performance of the duties of another position by an employee, if the performance of those duties would have constituted a promotion had they been appointed to the position.
10. During fiscal year 2003-2004, acting appointments greater than four months represented 18 percent of appointments for all occupational groups in the federal public service. Acting appointments for the same duration in the EX Group represented 30 percent of all types of EX appointments in 2002-2003 and 33 percent of such appointments in 2003-2004 (**Exhibit 1**).

Exhibit 1: Appointments to and within the EX Group, by type

Fiscal year	Appointments to the public service		Promotions		Lateral and downward movement		Acting, to and within the EX Group		TOTAL	
2002-2003	84	5%	709	40%	442	25%	530	30%	1 765	100%
2003-2004	76	4%	599	35%	482	28%	572	33%	1 729	100%

Source: PSC Annual Reports, Public Service Commission of Canada.

11. During fiscal year 2005-2006 acting appointments greater than four months in the EX Group increased to 37 percent.
12. In deciding to carry out an audit of acting appointments for periods greater than four months to the EX Group, and six months within the EX Group, in a selection of departments subject to the previous PSEA, the Public Service Commission (PSC) was concerned that these appointments did not meet the conditions of delegated authority.

13. The PSC was also concerned about the results of a 2001 study on barriers and prospects in the EX Group, conducted by the Association of Professional Executives of the Public Service of Canada (APEX). According to the study, 42 percent of respondents felt that employees holding an acting position for an extended time gained a definite advantage in the competitive process.
14. APEX representatives noted that someone holding a long-term acting EX appointment might feel the position was rightfully his or hers, and might have difficulty accepting the subsequent appointment of someone else to the position on a permanent basis.

The delegation model

15. Under the PSEA, the PSC has the authority to make appointments to or from within the public service. The PSEA enables the PSC to delegate this authority to deputy heads. The PSC delegated to deputy heads the authority to make acting appointments to and within the EX Group under the previous PSEA and under the new PSEA, which came into force in December 2005.
16. Under the previous PSEA, the PSC delegated its staffing authorities to deputy heads through a Staffing Delegation and Accountability Agreement (SDAA). In signing this agreement, deputy heads accepted the authorities, obligations and responsibilities associated with it and undertook to respect the values, expectations and legal obligations associated with accountability for staffing.
17. Under the new PSEA, the SDAA was replaced by the Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI). This instrument identifies the appointment and appointment-related authorities being delegated, the authorities that may be sub-delegated, the conditions of the delegation and how deputy heads will be held accountable. Similar to the SDAA, in signing the ADAI, deputy heads agree to respect the requirements of the PSEA, *Public Service Employment Regulations* and the PSC appointment policies.

Focus of the audit

18. The objectives of the audit were to:
 - determine the extent to which acting EX appointment decisions in selected departments/agencies respected the merit principle of the previous PSEA, related legislation, regulations and policies, and staffing values, as they are outlined in departmental Staffing Delegation and Accountability Agreements (SDAAs) signed by deputy heads with the PSC; and
 - assess the effectiveness of departmental staffing management frameworks governing acting appointments for periods greater than four months to the EX Group, and six months within the EX Group.
19. The audit covered acting EX appointments in fiscal years 2002-2003 and 2003-2004. It excluded acting appointments of four months or less to the EX Group and six months or less within the EX Group.
20. Under the previous *Public Service Employment Regulations* (PSER), acting appointments for four months or less to the EX Group were excluded from the provisions of merit and appeal rights. Acting appointments for six months or less within the EX Group were also excluded from the provision of merit. Moreover, any appointments within the EX Group, including actings, were excluded from the provision of appeal rights.
21. Seven federal organizations were selected for the audit:
 - Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC);
 - Department of Finance Canada;
 - Department of National Defence;
 - Indian and Northern Affairs Canada;
 - Natural Resources Canada;
 - Transport Canada; and
 - Treasury Board of Canada Secretariat (TBS).

The audit focused on overall issues and not necessarily on the selected organizations. As a result, each observation does not necessarily apply to every organization.

22. The selection took into account the size of each organization's workforce, its structure (whether centralized or decentralized), its demographics and its mandate. The EX population in the selected departments represented about 22 percent of the EX population in the federal public service as at March 31, 2004.

23. We also looked at the Office of the Commissioner of Official Languages and Statistics Canada. Although neither had acting EX appointments during the audit period, we included these two organizations to find out whether they were managing their executive cadre differently than the other seven departments.
24. We examined 89 acting EX appointments for periods greater than four months to the EX Group, and six months within the EX Group made with or without competition (**Exhibit 2**). This represented about 40 percent of the total number of acting EX appointments for periods greater than four months to the EX Group, and six months within the EX Group within the selected departments during the period 2002-2004.

Exhibit 2: Acting EX appointments by organization and type of selection process, April 1, 2002, to March 31, 2004

Organization	Type of selection process				Total appointments	
	With competition		Without competition			
CRTC	1	14%	6	86%	7	100%
Finance Canada	0	0%	14	100%	14	100%
National Defence	0	0%	7	100%	7	100%
Indian and Northern Affairs Canada	2	14%	12	86%	14	100%
Natural Resources Canada	6	35%	11	65%	17	100%
Transport Canada	0	0%	16	100%	16	100%
TBS	0	0%	14	100%	14	100%
Total	9	10%	80	90%	89	100%

Source: Audit Branch, Public Service Commission of Canada.

25. For more details, see **About the Audit** at the end of this report.

Observations

Documentary evidence did not provide assurance of compliance with legislative and policy requirements

26. Under the previous PSEA, hiring managers had the choice of staffing positions through a competition process or a without competition process.
27. The legislative and policy requirements governing without competition processes included:
 - providing a written rationale or justification if the request was for the appointment of a specific individual to or within the EX Group;
 - applying the merit principle by choosing the best qualified candidate;
 - preparing a formal assessment; and
 - issuing appeal rights for appointments from the feeder groups to the EX Group.
28. Of the 89 staffing files we examined, 80 (or 90 percent) concerned acting appointments made without competition. While the selection of a without competition process for acting appointments is a legitimate staffing option, we expected hiring managers to respect the legislative and policy requirements when using without competition processes.

29. In addition, the PSEA staffing values and principles had to be respected (**Exhibit 3**).

Exhibit 3: Staffing values and principles under the previous PSEA

Results values

Competence: Attributes which ensure that public servants are qualified to fulfil their public duty.

Non-partisanship: Employees are appointed and promoted objectively, free from political or bureaucratic patronage.

Representativeness: The composition of the public service reflects that of the labour market.

Process values

Fairness: Fair practices are those where decisions are made objectively, free from political or bureaucratic patronage, and that reflect the just treatment of employees and applicants.

Equity: Equitable practices are those which provide equal access to employment opportunities and that are barrier-free and inclusive.

Transparency: Transparent practices are those where there is open communication with employees and applicants about resourcing approaches and decisions.

Management and service delivery principles

Flexibility: Resourcing approaches are adapted to the specific needs of the organization.

Affordability/efficiency: Resourcing approaches ensure good value for money and are simple, timely and effective in their delivery.

Source: Staffing Delegation and Accountability Agreement, Public Service Commission of Canada.

Rationale for the selection of the actor was rarely documented

30. When hiring managers considered only one candidate for an acting appointment, they were required to provide an acceptable rationale or justification supporting their decision.
31. Of the 80 without competition files we reviewed, 73 files (or 91 percent) did not contain a rationale or justification for the appointment of the specific individual. Of the seven rationales or justifications that were on file, only three – one from National Defence and two from Transport Canada – were adequate.

Narrow areas of selection compromised the staffing values of fairness, equity of access and transparency

32. Acting EX appointments are meant to give hiring managers the flexibility to deal with short-term operational requirements expeditiously. However, for acting appointments for periods greater than four months to the EX Group and six months within the EX Group, we expected hiring managers to take into consideration a sufficient number of potential candidates within the area of selection.
33. In almost all of the 80 without competition files we reviewed, we found no evidence that hiring managers considered any potential candidates other than the selected person.
34. Hiring managers we interviewed stated that their primary concern was to minimize the impact on operational effectiveness by filling an acting opportunity as quickly as possible.
35. Hiring managers based their decisions on their knowledge of individuals working in their branch or sector. They derived their knowledge mainly from direct and indirect reporting relationships, information provided by other senior managers, and the mid-year and annual performance management review of employees eligible for performance pay or pay at risk. Some of the hiring managers we interviewed stated that they were reasonably certain there had been no one else who had the competencies required for the job, was available, and was willing to assume higher-level duties.
36. At Indian and Northern Affairs Canada and at Natural Resources Canada, hiring managers whom we interviewed were fairly confident about their awareness and knowledge of the experience and competencies of employees in the EX Group, but they were less confident in the case of employees in feeder groups. They noted problems in identifying qualified feeder group candidates. Many workers in highly specialized areas were not interested in moving to senior management ranks, even on a temporary basis. Furthermore, for employees below the EX level who earned significant overtime pay, there was no financial incentive to accept an acting EX appointment.
37. We are concerned that narrow areas of selection for acting EX appointments, particularly appointments from the feeder groups, may have compromised the staffing values of fairness, equity of access and transparency.

Almost half of acting EX appointments made using without competition processes were to vacant positions

38. The without competition staffing files we reviewed indicated various circumstances for the use of acting EX appointments (**Exhibit 4**).

Exhibit 4: Circumstances for Without Competition Acting EX Appointments

Organization	Vacancy			Incumbent on language training	Incumbent on assignment elsewhere	Other	Total files reviewed
	Acting over 12 months (a)	Acting 12 mos. & under (b)	Total vacant positions (a + b)				
CRTC	3	0	3	1	0	2	6
Finance Canada	0	7	7	6	0	1	14
National Defence	2	2	4	0	3	0	7
Indian and Northern Affairs Canada	1	2	3	2	5	2	12
Natural Resources Canada	2	1	3	1	3	4	11
Transport Canada	1	4	5	7	1	3	16
TBS	6	2	8	2	3	1	14
Total	15	18	33 (41%)	19 (24%)	15 (19%)	13 (16%)	80 (100%)

Source: Audit Branch, Public Service Commission of Canada.

39. At the CRTC, Natural Resources Canada, and TBS, acting EX appointments were also used to temporarily fill positions in newly formed work areas. National Defence addressed staffing emergencies and employee development by filling certain positions with a member of the military; this practice may explain the relatively small number (15) of acting EX appointments of civilian employees in this large department during our audit period.
40. We expected without competition processes under the previous PSEA to respect the staffing values of fairness, equity of access and transparency. Hiring managers and human resources advisors should have considered at the outset the impact on these values when using a without competition process for acting EX appointments. If the actor is subsequently appointed on a permanent basis, the result may be a perception of favouritism or undue advantage.

41. In our review of the without competition files, we noted that 33 out of 80 acting EX appointments (or 41 percent) were to vacant positions – almost half of them for longer than 12 months. As defined in the PSER, acting appointments are intended to be temporary.

PSC analysis of acting appointments and subsequent promotions

42. The PSC recently conducted an analysis of acting appointments and subsequent promotions in the federal public service using 2002-2003 and 2003-2004 data of all departments and agencies subject to the PSEA. The government-wide analysis concluded that in almost 70 percent of cases, promotion of the actor following an acting appointment takes place almost immediately (less than a month) after the end of the acting appointment. This interval between the two staffing actions is short enough to indicate that the promotion decision regarding the actor was in progress (if not actually made) before the end of the acting appointment.
43. The analysis also showed that the rate of promotion within the first four months following the end of an acting appointment to and within the EX Group is estimated to be 38 percent. The analysis also concluded that, while the probability of subsequent promotion is high at the start of the acting appointment, it increases only marginally thereafter.
44. In our opinion, this analysis underlines how important it is for hiring managers to make acting EX appointments in a fair, equitable and transparent manner.

None of the without competition files contained sufficient evidence of assessment

45. In a without competition process under the previous PSEA, the hiring manager was required to assess the qualifications of the candidate being appointed against the statement of qualifications.
46. The statement of qualifications was required to include the five leadership competency areas (**Exhibit 5**). These leadership competencies are unique to the EX Group and must be met for all appointments (including actings) from the feeder groups to the EX Group in the federal public service. We expected the staffing files to contain evidence of an assessment of the candidate against the leadership competencies included in the statement of qualifications.

Exhibit 5: Leadership competency areas

Intellectual competencies: Cognitive capacity; creativity

Future building competency: Visioning

Management competencies: Action management; organizational awareness; teamwork; partnering

Relationship competencies: Interpersonal relations; communication

Personal competencies: Stamina / stress resistance; ethics and values; personality; behavioural flexibility; self-confidence

Source: Staffing Manual, Ch. 14, Public Service Commission of Canada.

47. Of the 80 without competition acting EX appointment files we reviewed, 57 (or 71 percent) were from the feeder groups to the EX Group. More than half of these files did not contain statements of qualifications which included the leadership competencies. The remaining files that did include the leadership competencies did not contain adequate assessment information.
48. Thus, none of the 57 acting appointments made without competition from the feeder groups to the EX Group contained adequate assessment information of the leadership competencies required for all executive appointments in the federal public service.
49. Furthermore, all 80 without competition files (i.e. acting appointments to and within the EX Group) should have contained an assessment of the individual against the other components of a statement of qualifications that would normally include experience, knowledge and other requirements related to the position. We found that none of the files contained sufficient information to demonstrate that the candidate had been fully assessed against the statement of qualifications.

Two thirds of the files for competition processes lacked the required assessment information

50. When hiring managers used a competition process, PSC policies required them to assess candidates in a fair, equitable and transparent manner using appropriate assessment methods. We expected hiring managers to respect the legislative and policy requirements for competition processes. Of the files we selected, nine concerned acting EX appointments involving a competition process.
51. Three files contained sufficient and appropriate information to conclude that hiring managers had respected the merit principle and staffing values, as required by applicable legislation and policy.
52. In the remaining six files, we found two where candidates were assessed but it was unclear how their applications were screened into the competition; one where the key leadership competency areas were not identified in the statement of qualifications; and three where the candidates were not assessed against the competency areas.
53. Accordingly, in two thirds of the competition processes, we found insufficient evidence in the staffing files that hiring managers complied with applicable legislation and policy.

Right to appeal was not communicated in 44 percent of the without competition files

54. PSC policies required the posting of a notice of right to appeal for without competition processes for appointments made to the EX Group. This gave potential candidates within the area of selection an opportunity to challenge the appointment decision before an independent appeal board. In the case of without competition processes, postings ensured that appeal rights could be exercised by individuals who might have applied had there been a competition. The appeal process was a way of confirming whether an appointment decision was based on merit and made in a fair, equitable and transparent manner without favouritism.
55. For the 57 acting appointments for periods greater than four months to the EX Group, in the without competition files we examined, we found no evidence in 25 cases (or 44 percent) that the notice of right to appeal had been posted. This serious contravention of the previous PSEA meant that appeal rights were denied to other potential candidates within the area of selection.

Other required documentation was missing

56. Staffing files are official records of the selection and appointment decisions made by persons exercising staffing authority on behalf of the deputy head. All staffing files are required to contain documentation specified in PSC policy, supporting the selection and appointment decisions.
57. **Security clearance.** Security clearance is a condition of employment that must be met before the delegated authority gives final approval of the appointment. This information is required to be placed on staffing files. We found that all or almost all staffing files at CRTC, National Defence, Natural Resources Canada and Transport Canada contained the required security clearance information. However, the information was missing in 85 percent or more of the staffing files at Finance Canada, Indian and Northern Affairs Canada and TBS. Departmental officials told us that security clearances had been done but not filed.
58. **Language requirements.** Unless exempted by the *Public Service Official Languages Exclusion Approval Order*, the selected candidate must meet the language requirements of the position at the time of appointment. Our selection of 89 files contained 60 appointments that were subject to language requirements. For these 60 appointments, we found that all or almost all staffing files at CRTC, National Defence and TBS contained the required language information. However, the information was missing in 60 percent of the staffing files at Indian and Northern Affairs Canada and in about 25 percent of the staffing files at Finance Canada, Natural Resources Canada and Transport Canada.

59. **Letter of offer.** The letter of offer is the official appointment document. It contains standardized requirements referring to various conditions that apply to the appointment. In 37 of the 89 files (42 percent), a letter of offer was missing, not signed, or not signed by the appropriate delegated authority. There was significant variability in the results in this area – the majority of the files at Natural Resources Canada, Transport Canada and TBS complied with the requirements.
60. Where the security clearance and language requirements have not been met in advance, the acting EX appointments should not be considered as approved. Moreover, if the letter of offer is missing, not signed, or not properly signed; no agreement officially exists between the two parties.
61. We discussed with the departmental human resources advisors the inadequate documentary evidence, as well as the lack of assurance of compliance with legislative and policy requirements in the majority of acting EX appointments. The advisors acknowledged the incompleteness and inconsistency of the file documentation in support of acting EX appointments, but did not provide a reasonable explanation for the deficiencies.

Staffing management frameworks were ineffective

62. A staffing management framework comprises the organization's infrastructure and practices that ensure that staffing is carried out effectively and in conformity with the PSC's policy and delegation requirements, with staffing values and with other governing authorities. We expected to find staffing management frameworks in place that provided evidence of human resources planning, recognition of employment equity objectives, defined roles and responsibilities, and monitoring of appointments.

Human resources plans for acting EX appointments were lacking in most organizations

63. Human resources planning is a process that identifies the current and future human resources requirements for an organization to achieve its goals. Human resources planning should serve as a link between human resources management and the business plan of an organization. This can help identify optimal strategies and activities for such important human resources management components as recruitment, retention, learning, development, promotion, succession, employment equity and official languages. We expected to find formalized human resources plans for the EX Group, including acting EX appointments, linked to each organization's business plan.

64. Statistics Canada was one of two organizations selected without any acting EX appointments during the audit period. We noted that Statistics Canada applied and has continued to apply a holistic approach, with strategic, integrated planning around business and human resources needs, combined with the corporate management of the EX feeder group (**Exhibit 6**).

Exhibit 6: Human resources planning at Statistics Canada

Statistics Canada has carried out strategic business and human resources planning for many years. The approach involves extensive analysis of current, short-term and long-term business requirements. A human resources forecasting tool allows the organization to analyze its workforce and forecast its personnel needs in conjunction with current and future business needs. Human resources planning for the EX Group is required to take into account employment equity and official languages considerations. With this system in place, senior managers told us that they knew what the staffing needs would be—from the senior management cadre down to entry-level positions—for the current year as well as the longer term.

Statistics Canada uses its EX Selection and Development Program to staff EX 01 positions. This Program systematically assesses and develops participants' knowledge and skills. Program participants are chosen through a rigorous competitive process, advertised nationally. On entering the program, participants join a pool and are developed over an 18 – 36 month period according to their individual needs.

Human resources management at Statistics Canada is conducted through the leadership of senior executives who serve on a number of committees, each of which is responsible for a particular human resources management issue (e.g. recruitment, learning, exceptional staffing cases). The committees comprise line managers, with support and guidance provided by the human resources function.

All EX staffing decisions (e.g. promotions, rotations) go through the Policy Committee, Statistics Canada's Senior Executive Committee, which also discusses strengths and potential within the EX feeder group. Statistics Canada does not staff in direct response to departures; instead the EX pool is filled on the basis of projected needs. This means that there is a ready pool of EX candidates from which to draw as needed, depending on the experience and skills required. In this way the EX and EX feeder groups are well known to senior management, are corporately managed, and all aspects of human resources management of the executive cadre are integrated.

Source: Statistics Canada.

65. The Office of the Commissioner of Official Languages was the other organization without any acting EX appointments during the audit period. The explanation we were given was that this is a small organization with a relatively stable workforce, and employees prefer to stay for the duration of the Commissioner's mandate.
66. None of the other organizations in our audit, all of whom made acting appointments, provided evidence of formal human resources plans for the EX Group, including a component for acting EX appointments for periods greater than four months to the EX Group, and six months within the EX Group.
67. The senior managers we interviewed stated that they or other senior committee members held discussions about staffing needs and succession planning for the EX Group mainly during the annual and/or semi-annual planning forums. Finance Canada, Indian and Northern Affairs Canada, Transport Canada and TBS provided evidence that such discussions were documented.

Embracing Change considerations

68. In June 2000, Treasury Board (the Employer of the federal public service) endorsed *Embracing Change*, the action plan developed by the Task Force on the Participation of Visible Minorities in the Federal Public Service. The plan recommended that, by 2005, one appointment in five for entry into the EX Group be filled by a qualified visible minority candidate. Deputy heads are accountable for meeting *Embracing Change* recommendations.
69. Since this was a government-wide initiative endorsed by the Employer, as a best practice, we expected deputy heads to take into consideration the *Embracing Change* recommendations when making acting EX appointments.
70. In interviews with managers of Natural Resources Canada, we learned that in fall 2002 the Department launched the Management Development Assignment Program; the aim was to develop an internal pool of feeder group managers with exposure to EX-level assignments, who would be better prepared for future EX Group opportunities. Half of the assignments were to be designated for visible minorities. However there was only one intake to the program before it was suspended. Natural Resources Canada is currently re-evaluating the program.
71. As referred to earlier (paragraph 42), the PSC recently conducted an analysis of acting appointments and subsequent promotions in the federal public service using 2002-2003 and 2003-2004 data of all departments and agencies subject to the PSEA. The results of this analysis revealed that for members of employment equity designated groups, other than women, the chance of obtaining an acting appointment is significantly lower than for public servants in general. These observations reinforce the importance of the selection phase as a determining factor in the outcome of acting appointments. However, once such persons are selected for an acting appointment, they have no distinct advantage or disadvantage in obtaining a subsequent promotion.
72. In October 2002, the PSC released a study on *Executive Succession Reconsidered: Planning for Public Service Renewal*. The study revealed that approximately four out of five visible minority respondents showed an interest in an executive career. In fact, 52 percent of visible minority respondents indicated they were very interested, compared to 33 percent of other respondents. The study noted that this greater interest was encouraging for increasing representativeness in the senior ranks.
73. From our interviews with senior managers and our review of file documentation, we did not find that *Embracing Change* was a consideration for acting appointments to the EX Group during the period of the audit.
74. In our opinion, human resources planning offers the potential to approach acting EX appointments more strategically, including consideration of the *Embracing Change* recommendations.

Roles and responsibilities were not clearly defined for acting EX appointments

75. The Staffing Delegation and Accountability Agreements (SDAA) outlined deputy heads' roles and responsibilities in achieving compliance with legislative requirements and PSC policy. While the SDAAs did not specifically identify how deputy heads should fulfill their accountabilities, we expected them to have clearly outlined in writing the roles and responsibilities of those granted the sub-delegated authority. We also expected deputy heads to have put in place procedures and practices that would facilitate decision-making on staffing issues, such as acting EX appointments.
76. We did not find any written documentation outlining the roles and responsibilities of those granted the sub-delegated authority in the organizations we examined.
77. In some organizations we found mechanisms such as a senior management human resources committee, which provided a forum for discussing acting EX appointments (**Exhibit 7**).

Exhibit 7: Roles played by human resources committees

At the Treasury Board Secretariat, a Senior Human Resources Council was mandated to develop a policy for human resources issues related to the management of the TBS Executive Group.

At Indian and Northern Affairs Canada, the deputy head chaired the Executive Resourcing Committee. Senior managers told us that they were responsible for presenting strategies to fill opportunities such as acting EX appointments.

Transport Canada has a highly structured performance and career review process for EX-level staff, as well as others who receive performance pay. Reviews are held annually at two levels: within each branch and region, and ultimately at the Deputy Minister's Career Review Board. The review process is not intended to deal primarily with resourcing strategies but it does address these, including acting situations.

Source: Audit Branch, Public Service Commission of Canada.

78. The roles and responsibilities of human resources advisors varied across the seven selected departments. The majority told us they were responsible for processing the acting EX appointment transactions, and/or providing some guidance on policy and procedures. However, at Finance Canada and TBS, a manager in human resources was granted sub-delegated authority to approve acting EX appointments for periods greater than four months to the EX Group, and six months within the EX Group, in order to expedite the processing of the appointments.
79. Human resources advisors have an obligation to inform the deputy head of potential deficiencies and/or issues that might place their delegated authority at risk. They are also accountable for providing staffing advice to hiring managers, including an effective challenge function.

80. Human resources advisors told us that they challenged the staffing actions of hiring managers and proposed other solutions when they were concerned about risk to the merit principle and staffing values. However, their interventions were not documented.
81. In our opinion, clearly defined roles and responsibilities would reinforce the accountabilities of all parties involved in making acting EX appointment decisions, and ensure adherence to the legislative and policy requirements.

Acting EX appointments were not monitored

82. The purpose of managing information and reporting is to provide deputy heads, hiring managers and human resources advisors with the information they need to manage daily operations, support decision making and demonstrate accountability.
83. Monitoring involves the review of activities and operations against plans, procedures or performance standards to determine whether they are functioning as intended and producing the desired results. Regular review of staffing patterns may identify potential weaknesses in approach. The organization is expected to take any required corrective action and improve existing policies and processes. For effective monitoring, the organization must have reliable and accessible staffing information.
84. For the period 2002-2003 and 2003-2004, the Staffing Delegation and Accountability Agreements required deputy heads to monitor staffing activity, although they made no specific mention of monitoring acting EX appointments.
85. However, in December 1999 the President of the PSC sent a letter to all deputy heads of departments/agencies under the legislative authority of the PSEA, formally expressing concern about long-term acting EX appointments. The PSC was concerned about a possible unfair advantage to any employee holding an acting position for an extended period.
86. In December 2002, the PSC sent a follow-up letter to 16 departments and agencies (including five of the seven in our audit) that continued to have a high proportion of acting EX appointments for periods exceeding 12 months. The PSC asked for qualitative data about employees who had held acting positions for nine months or longer as of October 1, 2002. It also asked for a copy of each organization's acting EX policy. The PSC received the requested information but after this initial request did not continue to monitor the situation.
87. In the seven organizations in our audit, we found no documentary evidence that acting EX appointments for periods greater than four months to the EX Group, and six months within the EX Group were monitored regularly. Some hiring managers we interviewed were informed about long-term acting EX appointments but they did not take any action to resolve the situation, such as permanently staffing the positions.

88. During the period of the audit, deputy heads were also required to adhere to the Public Service Human Resources Management Agency of Canada Policy on Acting Pay for Executives.¹ The Policy sought to encourage departments and agencies to monitor and, where possible, limit the length of longer-term acting EX appointments. The Policy required deputy heads to seek pay approval for acting EX appointments within the EX Group extending beyond 12 months. This requirement was reiterated in Chapter 14 of the *PSC Staffing Manual*. Of the files we examined, 13 involved acting appointments within the EX Group for longer than 12 months. Nine of these appointments (from CRTC, Transport Canada and TBS) complied with this requirement while, the remaining four appointments (from Indian and Northern Affairs Canada, Natural Resources Canada and TBS) did not contain evidence of approval for the continuance of the acting pay.
89. In our opinion, monitoring systems and practices would have identified the weaknesses we noted in this audit, including those regarding respect of the merit principle and staffing values. Such monitoring would have allowed departments to identify and implement corrective measures in a timely fashion.

Managing acting EX appointments under the new PSEA

90. In December 2005, the new PSEA came into force, along with associated regulations and the PSC Appointment Framework. There are three main components to this Framework: appointment policies; delegation; and accountability. In accepting the conditions of delegation specified in the Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI) that they signed with the PSC, deputy heads agreed to adhere to a number of conditions established by statute to uphold the integrity of appointments, including the protection of merit and non-partisanship, within the federal public service.

Recommendation

Deputy heads must ensure that acting EX appointments for periods of four months or more:

- respect merit, non-partisanship, and the appointment values;
- adhere to the requirements of the new PSEA, the *Public Service Employment Regulations*, and any other statutory instruments as they pertain to the integrity of appointments and the appointment values; and
- adhere to the PSC's appointment policies.

91. The regulations under the new PSEA provide that the time period for excluding acting appointments from merit and complaint to the Public Service Staffing Tribunal is less than four months for all positions. The following paragraphs make reference to the requirement of the new PSC Appointment Framework that address most of the significant deficiencies we noted in this audit.

¹ Up to December 2003, this policy was under the authority of Treasury Board Secretariat.

92. **Human resources planning.** The PSC Appointment Policy was developed with the expectation that deputy heads were to undertake human resources planning, including developing staffing strategies, within their organization, in accordance with Employer policy. Human resources planning linked to organizational and business planning is key to a manager's ability to make appointment decisions quickly and in accordance with the appointment values.
93. **Defining roles and responsibilities.** The ADAI signed by deputy heads requires that roles and responsibilities be clearly defined through a sub-delegation structure codified in writing and communicated throughout the organization. The Instrument also stipulates that those to whom sub-delegation is granted must have access to necessary training and to a human resources specialist whose expertise in the Appointment Framework of the new PSEA has been validated by the PSC.
94. **Choosing an appointment process.** Under the new PSEA, the without competition process no longer exists. However, it is still possible to consider and appoint a single candidate for a position through a non-advertised appointment process.
95. The PSC Policy on Choice of Appointment Process requires deputy heads to: ensure that the choice of advertised or non-advertised processes is consistent with the organization's human resources plan and the appointment values; establish and communicate the criteria for the use of non-advertised processes; and ensure that a written rationale demonstrates how a non-advertised process meets the established criteria and the appointment values.
96. **Assessing merit.** The new PSEA introduced a new approach to merit. A merit-based appointment now means that the person appointed meets the essential qualifications for the work to be performed, including official language proficiency. In addition, the person appointed meets any asset qualifications, operational requirements or organizational needs that may be identified by the hiring manager and applied by the person(s) responsible for the assessment. More than one person does not have to be considered for an appointment to be merit-based.
97. The PSC Policy on Assessment requires deputy heads to ensure the assessment processes and methods effectively assess the essential qualifications and other merit criteria identified and are administered fairly. When assessing persons for appointment to and within the EX Group, the policy requires the use of a structured interview and reference check, and any other assessment tools considered necessary to support the appointment decision.
98. **Ensuring adequate documentation.** The PSC Policy on Selection and Appointment requires that deputy heads ensure appointments and the reasons for the appointment decision have been documented, and that offers of appointment are in writing and clearly set out all the conditions of appointment.

99. **Departmental monitoring of acting EX appointments.** The ADAI states that deputy heads are accountable for actively monitoring the application of the delegated authorities to ensure compliance with the new PSEA and any other statutory requirements and policies as they pertain to the integrity of appointments and the appointment values.
100. More specifically with respect to the monitoring of acting appointments, the PSC Policy on Choice of Appointment Process requires that deputy heads establish a monitoring and review mechanism for acting appointments over 12 months and appointments to the EX Group through non-advertised processes.

Other matters

101. **Notification.** At present, all appointments, with the exception of acting appointments, require that persons in the area of selection be notified in writing of the name of the person being considered for the appointment. In addition, a minimum five calendar day waiting period applies before the appointment is finalized. This provides persons in the area of selection who are eliminated from consideration for the appointment the opportunity to discuss this with the hiring manager, who may then reconsider and alter the decision before the appointment becomes final.
102. In the case of acting appointments, no waiting period applies. Once persons in the area of selection are informed in writing of the name of the person to be appointed, the acting appointment becomes final and takes effect immediately.
103. To further enhance transparency and communication throughout the appointment process, as a result of this audit the PSC has committed to reviewing the appropriateness of extending the application of the minimum five calendar day waiting period to acting appointments of four months or more.
104. **Accountability.** While providing more flexibility in the appointment process, the new PSEA also requires that those delegated and sub-delegated to make appointment decisions be accountable to the PSC for the proper use of their delegated authorities. The PSC assesses the staffing performance of department/agencies through a risk management perspective and recommends corrective action as needed. The PSC has established a Staffing Management Accountability Framework (SMAF) to hold deputy heads accountable for the way they exercise their delegated authorities.
105. As a result of this audit, the PSC has committed to including acting EX appointments of four months or more in its existing oversight activities and making any adjustments to the SMAF to address the acting EX appointments, as it considers appropriate.

Conclusion

106. We found in our review of staffing files that all acting EX appointments, for periods greater than four months to the EX Group and six months within the EX Group, made through without competition processes and two thirds of those made through competition processes did not contain sufficient evidence to demonstrate compliance with the previous *Public Service Employment Act* (PSEA), the regulations, and the staffing values of fairness and equity of access. As well, in 86 out of 89 (or 97 percent) of the staffing files reviewed, the PSC policies and the staffing value of transparency were not respected. Furthermore, we concluded the departmental staffing management frameworks did not effectively support fulfillment of deputy heads' accountabilities with respect to such appointments.
107. Executives are the leaders of the federal public service. It is important that appointments to this group, including acting appointments of four months or more, be above reproach and respect the merit principle and appointment values. Under the new PSEA, deputy heads need to ensure that their acting appointment decisions to and within the EX Group are supported by an effective staffing management framework. In doing so, deputy heads would fulfill their obligations under their delegation agreements and uphold the integrity of the appointment system.

Overall response of the selected departments

We received responses from the deputy heads of the organizations selected for audit. They have accepted the audit findings contained in this report and have agreed to implement the audit recommendations within their respective organizations. In their responses, deputy heads indicated that their organizations planned to or had already taken action to improve staffing activities for acting EX appointments.

About the Audit

Objectives

The objectives of the audit were to:

- determine the extent to which acting EX appointment decisions respected the merit principle of the previous *Public Service Employment Act* (PSEA), related legislation, regulations and policies, and staffing values, as outlined in the departmental Staffing Delegation and Accountability Agreement (SDAA) signed with the PSC; and
- assess the effectiveness of departmental staffing management frameworks governing acting appointments for periods greater than four months to the EX Group, and six months within the EX Group.

The audit covered the fiscal years 2002-2003 and 2003-2004. It excluded acting appointments of four months or less to the EX Group and of six months or less within the EX Group. It also excluded organizations that are currently the subject of other PSC audits.

Under the previous Public Service Employment Regulations (PSER), acting appointments for four months or less to the EX Group were excluded from the provisions of merit and appeal rights. Acting appointments for six months or less within the EX Group were also excluded from the provision of merit. Moreover, any appointments within the EX Group, including actings, were excluded from the provision of appeal rights.

Scope and approach

We examined acting EX appointment staffing activities and related systems/processes during the period from April 1, 2002, to March 31, 2004.

Seven federal organizations were selected for the audit:

- Canadian Radio-television and Telecommunications Commission;
- Department of Finance Canada;
- Department of National Defence;
- Indian and Northern Affairs Canada;
- Natural Resources Canada;
- Transport Canada; and
- Treasury Board Secretariat.

The seven selected departments accounted for about 22 percent of the acting EX appointments, for periods greater than four months, made across all departments subject to the PSEA during the period audited. The selection took into account the size of each organization's workforce, its structure (whether centralized or decentralized), its demographics and its mandate.

We also looked at the Office of the Commissioner of Official Languages and Statistics Canada. Although neither had acting EX appointments during the audit period, we included these two organizations to find out whether they were managing their executive cadre differently than the other seven departments.

We reviewed and analyzed relevant documentation, including:

- organizational plans, guidelines and policies;
- a 2001 study on barriers and prospects in the EX Group, conducted by the Association of Professional Executives of the Public Service of Canada (APEX); and
- an internal PSC analysis on Acting Appointments and Subsequent Promotions in the Federal Public Service.

We conducted interviews with senior managers, hiring managers, human resources advisors, and representatives of the PSC's Executive Resourcing Directorate.

We examined a random selection of 89 acting EX appointments, representing about 40 percent of the total acting EX appointments for the seven selected organizations between April 1, 2002 and March 31, 2004. The sample included 80 appointments without competition and 9 appointments with competition.

Criteria

The audit criteria were structured to address the delegated authorities and accountabilities of deputy heads vis-à-vis the powers, functions, duties and responsibilities of the previous PSEA and associated regulations. The audit criteria also took into account the conditions of departmental Staffing Delegation and Accountability Agreements.

We expected:

- deputy heads to respect the legislative and policy requirements when using without competition processes;
- deputy heads to respect the legislative and policy requirements for competition processes;
- to find formalized human resources plans for the EX Group, including acting EX appointments, linked to each organization's business plan;
- deputy heads to take into consideration a sufficient number of potential candidates;
- deputy heads to take into consideration the *Embracing Change* recommendations when making acting EX appointment decisions;
- deputy heads to have clearly outlined in writing the roles and responsibilities of those granted sub-delegated authority, and to have put in place procedures and practices to facilitate decision-making on staffing issues, such as acting EX appointments; and
- deputy heads to monitor their acting EX appointments and to take corrective actions as required.

Audit team

Vice-President, Audit Branch:

Mary Clennett

Director General, Audit Operations:

Michael Corber

Director, Audit Operations:

Denise Coudry-Batalla

Auditors:

Ruth Fox

Claudia Pilon

Xuan-Phi Tran

Kris Trottier

Voici ce à quoi nous attendions :

- Les administrateurs généraux et administratrices respectent les exigences de la Loi et des lignes directrices lorsqu'ils procèdent par voie de concours.
- Les administrateurs généraux et administratrices respectent les exigences de la Loi et des lignes directrices lorsqu'ils procèdent par voie de concours.
- Les administrateurs généraux et administratrices respectent les exigences de la Loi et des lignes directrices lorsqu'ils procèdent par voie de concours.
- Les plans officiels de ressources humaines pour le groupe EX, y compris les nominations intérimaires à des postes de ce groupe, sont liés au plan d'activités de l'organisation.
- Les administrateurs généraux et les administratrices générales prennent en considération un nombre suffisant de candidates et candidats éventuels.
- Les administrateurs généraux et administratrices générales tiennent compte des recommandations du plan d'action Faire place au changement lorsqu'ils prennent des décisions concernant les nominations intérimaires à des postes de EX.
- Les administrateurs généraux et administratrices générales ont précisé clairement par écrit les rôles et les responsabilités des personnes à qui des pouvoirs ont été subdélégués. Ils ont mis en œuvre des méthodes et des pratiques visant à faciliter la prise de décisions au sujet de questions de dotation comme les nominations intérimaires à des postes de EX.
- Les administrateurs généraux et administratrices générales surveillent les nominations intérimaires à des postes de EX faites dans leur organisation et prennent des mesures correctives au besoin.

Équipe de vérification

Vice-présidente, Direction générale de la vérification
Mary Clennett

Directeur général, Opérations de vérification
Michael Corber

Directrice, Opérations de vérification
Denise Coudry-Batalla

Vérificateurs et vérificatrices
Ruth Fox

Claudia Pilon
Xuan-Phi Tran
Kris Trotter

Les critères de la vérification ont été structurés de façon à tenir compte des pouvoirs délégués et des obligations de rendre compte des administrateurs généraux et administratrices générales au regard des fonctions, attributions, responsabilités et pouvoirs énoncés dans l'ancienne LEFP et règlement connexe. Dans ces critères, nous avons également pris en compte les conditions des ententes concernant la délégation des pouvoirs et responsabilités de dotation (EDPRD) des ministères.

Critères

Pour la période couverte par la vérification, les sept ministères sélectionnés totalisaient environ 22 p. cent des nominations intermédiaires EX de plus de quatre mois faites dans l'ensemble des ministères sous l'égide de la LEFP. Pour effectuer la sélection de ces organisations, nous avons tenu compte de la taille de l'effectif, de la structure (centralisée ou décentralisée), de la démographie et du mandat.

Nous nous sommes également penchés sur la situation au Commissariat aux langues officielles et à Statistique Canada. Bien qu'aucune de ces organisations n'ait effectué de nominations intermédiaires à des postes de EX pendant la période visée par la vérification, nous les avons intégrées à notre sélection afin de déterminer si elles géraient leur effectif cadre d'une manière différente des sept autres ministères.

Nous avons examiné et analysé la documentation pertinente, notamment ce qui suit :

- les plans, lignes directrices et politiques des organisations visées;
- une étude portant sur les obstacles et les possibilités dans le groupe de la direction, menée en 2001 par l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la Fonction publique du Canada (APEX);
- une étude menée par la CFP à l'interne portant sur les nominations intermédiaires et les promotions subséquentes à la fonction publique fédérale.

Nous avons mené des entrevues auprès des gestionnaires supérieurs, des gestionnaires d'embauche, des conseillers et conseillères en ressources humaines ainsi que des représentants et représentantes de la Direction du ressourcement des cadres de la CFP.

Nous avons examiné une sélection aléatoire de 89 nominations à des postes de EX, représentant environ 40 p. cent du total des nominations intermédiaires effectuées au sein des sept organisations sélectionnées pour la période débutant le 1^{er} avril 2002 et se terminant le 31 mars 2004. L'échantillon inclut 80 nominations sans concours et neuf nominations avec concours.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- déterminer dans quelle mesure les décisions relatives aux nominations intérimaires à des postes du groupe de la direction (EX) respectaient le principe du mérite de l'ancienne Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP), les lois, les règlements et les lignes directrices connexes, ainsi que les valeurs de dotation, tel qu'ils sont énoncés dans les ententes ministérielles concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation (EDPRD) conclues avec la CFP;
- évaluer l'efficacité des cadres ministériels de gestion de la dotation régissant les nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois.

La vérification a porté sur les exercices 2002-2003 et 2003-2004. Elle ne visait pas les nominations intérimaires externes de quatre mois ou moins au groupe de la direction, et internes de six mois ou moins. Les organisations qui font actuellement l'objet d'autres vérifications par la CFP ont également été soustraites à cet exercice.

Selon l'ancien *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* (REFP), les dispositions relatives au principe du mérite et aux droits d'appel ne s'appliquaient pas aux nominations intérimaires externes de quatre mois ou moins à des postes de EX. En outre, les nominations intérimaires internes de six mois ou moins à des postes de EX étaient exemptées de l'application du principe du mérite. Qui plus est, toute nomination au sein du groupe EX, y compris les nominations intérimaires, était soustraite à l'application des dispositions relatives aux droits d'appel.

Portée et démarche

La CFP a examiné les activités de dotation aux fins de nomination intérimaire à des postes de EX ainsi que les systèmes et processus connexes du 1^{er} avril 2002 au 31 mars 2004.

Sept organisations fédérales ont été sélectionnées aux fins de la vérification :

- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes;
- Ministère des Finances;
- Ministère de la Défense nationale;
- Affaires indiennes et du Nord Canada;
- Ressources naturelles Canada;
- Transports Canada;
- Secrétariat du Conseil du Trésor.

Conclusion

106. Lors de la revue des dossiers de dotation, nous avons observés que tous les dossiers visant des nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois, faites sans concours, et les deux tiers des dossiers visant des nominations faites par voie de concours, ne contenaient pas suffisamment de preuves pour démontrer la conformité à l'ancienne Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP), au règlement connexe et aux valeurs de dotation que sont la justice et l'égalité d'accès. En outre, selon 86 des 89 (ou 97 p. cent) dossiers de dotation examinés, les lignes directrices de la CFP et la valeur de dotation qu'est la transparence n'ont pas été respectées. Nous avons également constaté que les cadres ministériels de gestion de la dotation ne se sont pas avérés efficaces pour ce qui est d'aider les administrateurs généraux et les administratrices générales à s'acquitter de leurs responsabilités au regard de ce type de nomination.

107. Les cadres de direction sont les leaders de la fonction publique fédérale. Il est impératif que les nominations à ce groupe, y compris les nominations intérimaires de quatre mois et plus, soient irréprochables et respectent le principe du mérite et les valeurs de dotation. En vertu de la nouvelle LEFP, les administratrices générales et administrateurs généraux doivent faire en sorte que les décisions qu'ils prennent concernant les nominations intérimaires externes et internes au groupe EX sont fondées sur un cadre de gestion de la dotation efficace. Ce faisant, ils pourront s'acquitter de leurs obligations établies aux termes des ententes de délégation qu'ils ont conclues avec la CFP et protéger l'intégrité du système de nomination.

Réponse d'ensemble des ministères sélectionnés

Nous avons reçu les réponses des administrateurs généraux et des administratrices générales des organisations sélectionnées pour la vérification. Ils ont accepté nos observations contenues dans ce rapport et se sont engagés à mettre en œuvre nos recommandations dans leurs organisations respectives. Dans leur réponse, les administrateurs généraux et les administratrices générales ont indiqué qu'ils planifiaient ou qu'ils avaient déjà pris des mesures pour améliorer les activités de dotation reliées aux nominations intérimaires à des postes de EX.

Autres éléments

101. **Notification.** Actuellement, toutes les nominations, sauf les nominations intérimaires, exigent que les personnes se trouvant dans la zone de sélection soient informées par écrit du nom de la personne prise en considération aux fins de nomination. De plus, une période d'attente minimale de cinq jours civils s'applique avant que la nomination soit considérée comme définitive. Cette mesure permet aux personnes se trouvant dans la zone de sélection, dont la candidature n'a pas été prise en considération aux fins de nomination au poste visé, d'en discuter avec le ou la gestionnaire d'embauche, qui, à son tour, peut décider de revoir et de modifier la décision avant que la nomination ne soit définitive.
102. Dans le cas des nominations intérimaires, il n'y a pas de période d'attente. Dès que les personnes se trouvant dans la zone de sélection sont informées du nom de la personne à nommer, la nomination intérimaire est définitive et prend effet immédiatement.
103. Afin de renforcer la transparence et la communication tout au long du processus de nomination, à la suite de la présente vérification, la CFP s'est engagée à examiner la pertinence d'étendre l'application de la période d'attente minimale de cinq jours civils aux nominations intérimaires de quatre mois et plus.
104. **Responsabilisation.** Tout en offrant une plus grande souplesse relativement au processus de nomination, la nouvelle LFFP exige également que les personnes investies des pouvoirs délégués et subdélégués de prise de décisions en matière de nomination rendent compte à la CFP de l'exercice approprié de ces pouvoirs. La CFP évalue le rendement en dotation des ministères et organismes selon une perspective de gestion du risque et recommande des mesures correctives le cas échéant. La CFP a établi un cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD) qui oblige les administrateurs généraux et les administratrices générales à rendre compte de la façon dont ils exercent les pouvoirs qui leur sont délégués.
105. À la suite de la présente vérification, la CFP s'est engagée à faire en sorte que ses activités de surveillance s'étendent aux nominations intérimaires de quatre mois et plus à des postes de EX. Elle entend également apporter au cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD) les modifications nécessaires afin de tenir compte des nominations intérimaires au groupe de EX.

95. Les Lignes directrices de la CFP sur le choix d'un processus de nomination exigent que les administrateurs généraux et administratrices générales s'assurent que le choix d'un processus annoncé ou non annoncé soit conforme au plan de ressources humaines de l'organisation et aux valeurs de nomination; établissent et communiquent les critères d'utilisation des processus non annoncés; veillent à démontrer, par voie de justification écrite, comment un processus non annoncé respecte les critères établis et les valeurs de nomination.
96. **Évaluation du mérite.** La nouvelle LEFP met en œuvre une nouvelle approche en ce qui a trait au mérite. En effet, une nomination fondée sur le mérite signifie maintenant que la personne nommée possède les qualifications essentielles requises pour s'acquitter de ses tâches, notamment les compétences en matière de langues officielles. En outre, la personne nommée satisfait aux qualifications considérées comme un atout, aux exigences opérationnelles ou aux besoins de l'organisation qui peuvent avoir été déterminés par le ou la gestionnaire d'embauche et être appliqués par la ou les personnes responsables de l'évaluation. Il n'est pas nécessaire que plus d'une personne soit prise en considération pour qu'une nomination soit jugée fondée sur le mérite.
97. Les Lignes directrices de la CFP en matière d'évaluation exigent que les administrateurs généraux et administratrices générales s'assurent que les processus et méthodes d'évaluation permettent d'évaluer efficacement les qualifications essentielles et autres critères de mérite établis, et soient administrés de manière juste. Pour ce qui est de l'évaluation de personnes en vue d'une nomination externes ou internes au groupe EX, les lignes directrices exigent la tenue d'une entrevue structurée et d'une vérification de références, ainsi que l'utilisation de tout autre outil nécessaire pour appuyer la décision de nomination.
98. **Assurance d'une documentation adéquate.** Les Lignes directrices de la CFP sur la sélection et la nomination exigent que les administrateurs généraux et les administratrices générales s'assurent que les nominations et les raisons justifiant la décision relative à une nomination sont documentées, et que les offres de nomination sont présentées par écrit et précisent clairement toutes les conditions de la nomination.
99. **Surveillance au niveau ministériel des nominations intermédiaires à des postes de EX.** L'instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) stipule que les administrateurs généraux et administratrices générales ont la responsabilité de surveiller activement l'exercice des pouvoirs délégués afin d'assurer la conformité à la nouvelle LEFP et à toute autre exigence de la Loi et des lignes directrices visant l'intégrité des nominations et des valeurs de nomination.
100. En ce qui a trait plus particulièrement à la surveillance des nominations intermédiaires, les Lignes directrices de la CFP sur le choix du processus de nomination exigent que les administrateurs généraux et administratrices générales mettent en place un mécanisme de surveillance et d'examen pour les nominations intermédiaires de plus de 12 mois et les nominations externes au groupe de la direction au moyen de processus non annoncés.

Recommandation

Les administratrices générales doivent veiller à ce que les nominations intermédiaires à des postes de EX d'une durée de quatre mois ou plus :

- respectent le principe du mérite, l'impartialité politique et les valeurs de nomination;
- respectent les exigences de la nouvelle LEFP, du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*, et de tout autre instrument législatif dans la mesure où elles sont liées à l'intégrité des nominations et aux valeurs de nomination;
- respectent les lignes directrices en matière de nomination de la CFP.

91. Le règlement en vertu de la nouvelle LEFP a été modifié de manière à exclure, pour tous les postes, toutes les nominations intermédiaires de moins de quatre mois, du mérite et des plaintes au Tribunal de la dotation de la fonction publique. Les paragraphes suivants font référence aux exigences du nouveau Cadre de nomination de la CFP, à savoir corriger les importantes lacunes que nous avons relevées dans le cadre de la présente vérification.

92. **Planification des ressources humaines.** Les Lignes directrices en matière de nomination de la CFP ont été élaborées dans le but d'inciter les administrateurs généraux et administratrices générales à procéder à un exercice de planification des ressources humaines, y compris l'élaboration de stratégies de dotation, au sein de leur organisation, et ce, conformément aux politiques de l'employeur. Une planification des ressources humaines liée à la planification organisationnelle et des activités est essentielle pour donner la capacité aux gestionnaires de prendre rapidement des décisions de nomination conformes aux valeurs de nomination.

93. **Définition des rôles et des responsabilités.** L'instrument de délégation et de responsabilité en matière de nomination (IDRN), signé par les administrateurs généraux et administratrices générales, exige que les responsabilités et les rôles soient clairement définis grâce à une structure de subdélégation codifiée par écrit et communiquée à l'ensemble de l'organisation. L'instrument de délégation et de responsabilité en matière de nomination (IDRN) stipule également que les personnes à qui on a subdélégué des pouvoirs doivent avoir accès à la formation nécessaire et à un ou une spécialiste des ressources humaines dont l'expertise concernant le Cadre de nomination de la nouvelle LEFP a été validée par la CFP.

94. **Choix d'un processus de nomination.** En vertu de la nouvelle LEFP, la notion de processus sans concours n'existe plus. Toutefois, il est toujours possible de prendre en considération la candidature d'une seule personne et de la nommer par voie d'un processus de nomination non annoncé.

¹ Jusqu'en décembre 2003, cette politique relevait du Secrétariat du Conseil du Trésor.

La gestion des nominations intérimaires à des postes de EX en vertu de la nouvelle LEFP

87. Dans les sept organisations visées par notre vérification, nous n'avons relevé aucun élément démontrant que les nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois, faisaient l'objet d'une surveillance régulière. Certains gestionnaires d'embauche interrogés nous ont dit avoir été informés au sujet des nominations intérimaires à long terme au groupe EX, mais ils n'ont pris aucune mesure pour régler la situation, par exemple doter de façon permanente les postes concernés.
88. Pendant la période visée par la vérification, on a également demandé aux administrateurs généraux et administratrices générales de se conformer à la politique sur la rémunération d'intérim des cadres mise en œuvre par l'Agence de la gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.¹ L'objectif visé par cette politique était d'encourager les ministères et organismes à surveiller, voire à limiter dans la mesure du possible, la durée des nominations intérimaires à long terme au groupe EX. Selon la politique, les administrateurs généraux et administratrices générales devaient faire approuver la rémunération applicable aux nominations intérimaires internes au groupe EX se prolongeant au-delà de 12 mois. Cette exigence était réitérée au Chapitre 14 du *Manuel de dotation* de la CFP. Des dossiers examinés, 13 concernaient des nominations intérimaires à des postes de EX pour une période supérieure à 12 mois. De ce nombre, neuf (du CRTC, de Transport Canada, et du Nord Canada, des Ressources naturelles Canada et du SCT) ne renfermaient aucun document démontrant que la prolongation de la rémunération d'intérim avait été approuvée.
89. À notre avis, l'existence de systèmes et pratiques de surveillance auraient permis de relever les faiblesses mentionnées dans le cadre de la présente vérification, y compris celles concernant le respect du principe du mérite et des valeurs de dotation. Enfin, une telle surveillance aurait permis aux ministères de déterminer et de mettre en œuvre rapidement des mesures correctives pertinentes.
90. La nouvelle LEFP est entrée en vigueur en décembre 2005, de même que le règlement

connexe et le Cadre de nomination de la CFP. Ce cadre englobe trois composantes principales, à savoir : les lignes directrices en matière de nomination, la délégation et la responsabilisation. En acceptant les conditions de délégation précisées dans l'instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN), les administrateurs généraux et administratrices générales ont ainsi consenti à respecter un certain nombre de conditions prévues par la Loi et visant à protéger l'intégrité des nominations, notamment protéger le principe du mérite et l'impartialité politique au sein de la fonction publique fédérale.

81. À notre avis, des responsabilités et des rôles clairement définis ne pourraient que renforcer la responsabilisation de toutes les parties responsables des décisions relatives aux nominations intérimaires à des postes de EX et assurer le respect des exigences de la Loi et des lignes directrices.

Les nominations intérimaires à des postes de EX n'ont fait l'objet d'aucune surveillance

82. Le but de la gestion de l'information et de la présentation de rapports est de fournir aux administrateurs généraux et administratrices générales, aux gestionnaires d'embauche et aux conseillers et conseillères en ressources humaines toute l'information dont ils ont besoin pour gérer les activités quotidiennes, appuyer le processus décisionnel et respecter les exigences en matière de responsabilisation.
83. Par surveillance, on entend l'examen des activités et opérations au regard des plans, des méthodes ou des normes de rendement afin de déterminer si ces éléments fonctionnent comme ils sont censés le faire et obtenir les résultats souhaités. Un examen régulier des modèles de dotation peut permettre de relever d'éventuelles lacunes sur le plan de la démarche. On s'attend à ce que l'organisation prenne les mesures correctives requises et améliore les politiques et les processus existants. Pour exercer une surveillance efficace, l'organisation doit disposer de renseignements de dotation fiables et accessibles.
84. Pour les périodes 2002-2003 et 2003-2004, les ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation (EDPRD) exigeaient que les administrateurs généraux et administratrices générales surveillent les activités de dotation bien qu'il n'y soit fait aucunement mention de la surveillance des nominations intérimaires à des postes de EX.
85. Or, en décembre 1999, le président de la CFP a envoyé une lettre à tous les administrateurs généraux et administratrices générales des ministères et organismes visés par la LEFP afin de leur faire part officiellement de ses préoccupations au sujet des nominations intérimaires à long terme à des postes de EX. La CFP craignait que les fonctionnaires occupant un poste intérimaire pendant une longue période bénéficient éventuellement d'un avantage indu.
86. En décembre 2002, la CFP a transmis une lettre de suivi à 16 ministères et organismes (notamment à cinq des sept ministères visés par notre vérification) où l'on signalait toujours une forte proportion de nominations intérimaires à des postes EX pour des périodes de plus de 12 mois. La CFP leur a demandé de lui fournir des données qualitatives sur les fonctionnaires qui occupaient des postes intérimaires depuis neuf mois ou plus en date du 1^{er} octobre 2002. Elle a également demandé à chaque organisation une copie de leur ligne directrice en matière de nomination intérimaire au groupe EX. La CFP a bien reçu l'information requise, mais elle n'a pas poursuivi l'exercice de surveillance après cette première demande.

76. En ce qui concerne les organisations que nous avons examinées dans le cadre de la présente vérification, nous n'y avons trouvé aucun document énonçant les responsabilités et les rôles des personnes à qui des pouvoirs avaient été subdélégés.
77. Dans quelques organisations, nous avons constaté l'existence de mécanismes comme un comité supérieur de gestion des ressources humaines, lequel servait de tribune pour les discussions portant sur les nominations intérimaires à des postes de EX (pièce 7).
- Pièce 7 : Rôles joués par les comités de gestion des ressources humaines**
- Au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), on a confié à un conseil supérieur des ressources humaines le mandat d'élaborer une politique touchant les questions de ressources humaines relatives à la gestion du groupe de la direction du SCT.
- Au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, l'administrateur général ou l'administratrice générale a présidé le Comité du renouvellement du personnel de direction. Les gestionnaires supérieurs nous ont indiqué avoir été chargés de présenter des stratégies en vue de répondre aux perspectives d'emploi telles que les nominations intérimaires à des postes de EX.
- Transports Canada a, quant à lui, mis en place un processus d'examen du rendement et de revue des carrières extrêmement bien structuré pour le personnel de niveau EX, de même que pour ceux et celles qui reçoivent une rémunération au rendement. Les examens se font chaque année, à deux niveaux : au niveau de chaque direction générale et de chaque région et, en bout de ligne, au niveau du Conseil de révision des carrières qui relève du sous-ministre. Ce processus d'examen n'a pas pour objet principal les stratégies de ressourcement, mais il est tout de même possible de régler des questions s'y rapportant, notamment les situations d'intérim.
78. Nous avons constaté que dans les sept ministères cibles, les rôles et les responsabilités des conseillers et conseillères en ressources humaines variaient. La majorité d'entre eux nous ont indiqué avoir été chargés d'exécuter des activités relatives aux nominations intérimaires à des postes de EX et/ou d'assurer une orientation au sujet des lignes directrices et des procédures pertinentes. Toutefois, aux ministères des Finances et au SCT, on a confié à un directeur ou une directrice des ressources humaines le pouvoir d'approuver les nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois, afin d'accélérer le traitement des nominations.
79. Les conseillers et les conseillères en ressources humaines sont tenus d'informer l'administrateur général ou l'administrateur général de toute lacune et/ou tout problème éventuel qui pourrait mettre en péril les pouvoirs qui leur sont délégués. Ils sont également responsables de la prestation de conseils aux gestionnaires d'embauche, notamment d'une fonction d'analyse critique efficace.
80. Les conseillers et conseillères en ressources humaines nous ont indiqué avoir procédé à une analyse critique des mesures de dotation envisagées par les gestionnaires d'embauche et avoir proposé d'autres solutions lorsqu'ils estimaient que le principe du mérite et les valeurs de dotation étaient menacés. Toutefois, leurs interventions n'étaient pas documentées.

71. Comme il a été mentionné plus haut (au paragraphe 42), la CFP a récemment effectué une analyse portant sur les nominations intermédiaires et les promotions subséquentes au sein de la fonction publique fédérale en se fondant sur les données des exercices 2002-2003 et 2003-2004 de tous les ministères et organismes assujettis à la LEFP. Notre analyse révèle qu'en ce qui regarde les membres des groupes visés par l'équité en matière d'emploi, autres que les femmes, la possibilité de profiter d'une nomination intermédiaire est considérablement moins élevée que pour les fonctionnaires en général. Ces observations font ressortir davantage l'importance de l'étape de la sélection, laquelle est un facteur déterminant dans le résultat des nominations intermédiaires. Cependant, une fois sélectionnées pour une nomination intermédiaire, ces personnes ne font l'objet ni d'un avantage ni d'un désavantage particulier aux fins d'obtention d'une promotion ultérieure.

72. En octobre 2002, la CFP a publié une étude sur le *Réexamen de la relève de la direction* : *planification du renouvellement de la fonction publique*. Selon cette étude, environ quatre membres interrogés sur cinq, issus des minorités visibles, se sont dits intéressés par une carrière de cadre de direction. En fait, 52 p. cent des membres interrogés issus des minorités visibles ont indiqué être très intéressés par un tel poste, comparativement à 33 p. cent des autres personnes interrogées. L'étude signale que cet intérêt plus marqué était un signe très encourageant nous incitant à augmenter la représentativité dans les rangs des cadres supérieurs.

73. L'examen de la documentation et les entrevues menées auprès des gestionnaires supérieurs ne nous ont pas permis de conclure que les recommandations mises de l'avant par l'initiative Faire place au changement étaient considérées au moment de procéder aux nominations intermédiaires au groupe de la direction au cours de la période visée par la vérification.

74. À notre avis, la planification des ressources humaines permet d'aborder les nominations intermédiaires à des postes de EX selon une perspective plus stratégique, notamment de tenir compte de l'initiative Faire place au changement.

Les rôles et les responsabilités n'étaient pas clairement définis relativement aux nominations intermédiaires à des postes de EX

75. Les ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation (EDPRD) précisent les rôles et les responsabilités des administratrices générales et administrateurs généraux quant au respect des exigences législatives et des lignes directrices de la CFP. Bien que les ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation (EDPRD) ne précisent pas comment les administratrices générales et administrateurs généraux devaient s'acquitter de leurs responsabilités, nous nous attendions à ce qu'ils aient clairement précisé, par écrit, les rôles et les responsabilités des personnes investies des pouvoirs subdélégués. Nous nous attendions également à ce qu'ils aient mis en œuvre des méthodes et pratiques susceptibles de faciliter la prise de décisions sur des questions de dotation, notamment au sujet des nominations intermédiaires à des postes de EX.

66. Aucune des autres organisations visées par notre vérification qui ont procédé à des nominations intermédiaires n'ont fourni de documents prouvant l'existence de plans de ressources humaines officiels à l'intention du groupe EX, notamment un volet concernant les nominations intermédiaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois.
67. Les gestionnaires supérieurs interrogés ont déclaré qu'eux-mêmes, ou d'autres membres d'un comité de gestion supérieure, avaient tenu des discussions sur les besoins en dotation et la planification de la relève pour le groupe EX, principalement dans le cadre des forums de planification annuels et/ou semestriels. Les ministères des Finances Canada, des Affaires indiennes et du Nord Canada, des Transports Canada ainsi que le SCT ont été en mesure de démontrer l'existence de documents à l'appui de telles discussions.
- Considérations quant à l'initiative Faire Place au Changement**
68. En juin 2000, le Conseil du Trésor (employeur de la fonction publique fédérale) a appuyé l'initiative Faire Place au Changement, un plan d'action élaboré par le Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale. Ce plan recommandait que, d'ici 2005, une personne sur cinq, nommée de l'extérieur ou de l'intérieur au groupe de la direction, soit une personne qualifiée issue d'une minorité visible. Les administrateurs généraux et administratrices générales sont imputables de l'atteinte des objectifs fixés par l'initiative Faire Place au Changement.
69. Puisqu'il s'agissait d'une initiative pangouvernementale appuyée par l'employeur en tant que pratique exemplaire, nous nous attendions à ce que les administratrices générales et administrateurs généraux tiennent compte des recommandations de Faire Place au Changement lors de la prise de décisions relatives aux nominations externes intermédiaires de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois.
70. Dans le cadre de nos entrevues avec des gestionnaires de Ressources naturelles Canada, nous avons appris qu'à l'automne 2002, le Ministère avait lancé le Programme d'affectations de perfectionnement en gestion. Ce programme avait pour but de créer un bassin interne de gestionnaires issus des groupes de relève pour des affectations au niveau EX. On jugeait que ces gestionnaires seraient mieux préparés pour profiter des possibilités futures offertes à ce niveau. La moitié des affectations était destinée à des membres des minorités visibles. Or, il n'y a eu qu'une seule inscription au programme avant que celui-ci soit interrompu. Le Ministère est actuellement à réévaluer le programme.

Statistique Canada est l'une des deux organisations sélectionnées ne comportant aucune nomination intérimaire au groupe EX durant la période couverte par la vérification. Nous avons relevé que Statistique Canada avait adopté une approche globale, qu'elle continue d'appliquer, soit une planification stratégique intégrée, articulée en fonction des besoins liés aux activités et aux ressources humaines, allée à une gestion ministérielle des groupes de relève des EX (pièce 6).

Pièce 6 : Planification des ressources humaines à Statistique Canada

Depuis de nombreuses années, Statistique Canada met en œuvre des plans concernant les ressources humaines et les activités stratégiques. La démarche consiste à procéder à une vaste analyse des exigences opérationnelles courantes, à court terme et à long terme. Un outil de prévision des ressources humaines permet à l'organisation d'analyser son effectif et de prévoir ses besoins en personnel parallèlement à ses besoins opérationnels actuels et à venir. La planification des ressources humaines concernant le groupe EX doit tenir compte des exigences en matière d'équité en emploi et de langues officielles. Selon ce que nous ont indiqué les cadres supérieurs, grâce à un tel système, ils étaient au courant de ce que seraient les besoins en dotation – des postes de haut fonctionnaire aux postes de niveau d'entrée – tant pour l'année en cours qu'à long terme.

Statistique Canada utilise son Programme de sélection et de perfectionnement des EX pour doter les postes de niveau EX-1. Dans le cadre de ce programme, les connaissances et les compétences des participants et participantes font systématiquement l'objet d'une évaluation et de perfectionnement. Les participantes et participants au programme sont choisis au moyen d'un concours rigoureux, annoncé à l'échelle nationale. Dès leur entrée au programme, chaque participant et participante se joint à un groupe pour suivre des cours de perfectionnement pendant une période de 18 à 36 mois, en fonction des besoins individuels.

La gestion des ressources humaines à Statistique Canada est réalisée grâce au leadership de cadres supérieurs qui font partie de plusieurs comités, chacun étant responsable d'un dossier de gestion des ressources humaines particulier (p. ex. recrutement, apprentissage, cas exceptionnels de dotation). Les comités sont composés de cadres hiérarchiques, et l'appui et l'orientation relèvent de la fonction des ressources humaines.

Toutes les décisions de dotation des postes de EX (p. ex. promotion, roulement du personnel) passent par le Comité des politiques, qui est le Comité de la haute direction de Statistique Canada, lequel se penche également sur les forces et les possibilités au sein des groupes de relève des EX. Statistique Canada ne dote pas immédiatement les postes à la suite de départs; le bassin des EX s'enrichit en fonction des besoins prévus. Le Ministère dispose donc d'un bassin de candidats et de candidates EX où il peut puiser, selon les besoins et en fonction de l'expérience et des compétences requises. La haute direction est ainsi au courant de la composition du groupe EX et des groupes de relève des EX et peut les gérer globalement, tout en intégrant l'ensemble des aspects liés à la gestion des ressources humaines de l'effectif cadre.

Source : Statistique Canada.

Le Commissariat aux langues officielles était l'autre organisation qui n'avait procédé à aucune nomination intérimaire à un poste de EX pendant la période visée par la vérification. On nous a expliqué qu'il s'agissait d'une petite organisation dont l'effectif était relativement stable, et que les membres du personnel préféreraient demeurer en poste pendant toute la durée du mandat de la commissaire.

61.

Nous avons discuté avec les conseillers et conseillères en ressources humaines des documents justificatifs inadéquats ainsi que du manque de certitude sur le plan de la conformité aux exigences de la Loi et des lignes directrices au regard de la majorité des nominations intérimaires à des postes de EX. Ils ont reconnu l'insuffisance et l'incohérence des documents versés aux dossiers à l'appui des nominations intérimaires à des postes de EX, mais ils n'ont pu fournir d'explications raisonnables concernant ces lacunes.

Inefficacité des cadres de gestion de la dotation

62.

Un cadre de gestion de la dotation fait état de l'infrastructure d'une organisation et des pratiques qui permettent de veiller à ce que la dotation soit effectuée de façon efficace et conforme aux exigences des lignes directrices de la CFP et à celles liées à la délégation des pouvoirs, ainsi qu'aux valeurs en dotation et autres textes de loi. Nous nous attendions à trouver des cadres de gestion de la dotation susceptibles de fournir des éléments prouvant l'existence d'une planification des ressources humaines, d'une reconnaissance des objectifs d'équité en matière d'emploi, de rôles et de responsabilités définis ainsi que de mécanismes de surveillance des nominations.

63.

La planification des ressources humaines est un processus qui permet de définir les besoins actuels et futurs en matière de ressources humaines d'une organisation afin qu'elle puisse atteindre ses objectifs. La planification des ressources humaines devrait servir de lien entre la gestion des ressources humaines et le plan d'activités d'une organisation. L'exercice peut contribuer à définir des stratégies et des activités optimales relativement aux importantes composantes de la gestion des ressources humaines, à savoir le recrutement, le maintien en poste, l'apprentissage, le perfectionnement, les promotions, la relève, l'équité en matière d'emploi et les langues officielles. Nous nous attendions à trouver des plans officiels de ressources humaines visant le groupe EX, y compris pour les nominations intérimaires à des postes de EX, plans qui auraient été liés au plan d'activités de chaque organisation visée.

Absence de plans de ressources humaines concernant les nominations intérimaires à des postes de EX dans la plupart des organisations visées

55. Pour ce qui est des 57 nominations intermédiaires pour une période de plus de quatre mois, faites sans concours, à des postes de EX que nous avons étudiées, dans 25 cas (ou 44 p. cent) nous n'avons relevé aucune preuve selon laquelle un avis de droit d'appel avait été affiché. Cette grave infraction à l'ancienne LEFP signifiait que les autres candidates et candidats éventuels se trouvant dans la zone de sélection ont été privés du droit d'appel.

Autres documents requis manquants

56. Les dossiers de dotation constituent les documents officiels des décisions de sélection et de nomination prises par les personnes qui exercent des pouvoirs de dotation au nom de l'administrateur général ou de l'administratrice générale. Tous les dossiers de dotation doivent renfermer les documents précisés dans les lignes directrices de la CFP, à l'appui des décisions de sélection et de nomination.

57. **Autorisation de sécurité.** L'autorisation de sécurité est une condition d'emploi qui doit être satisfaite avant que la personne à qui on a délégué les pouvoirs pertinents donne son approbation finale à la nomination. Dans 70 p. cent et plus des dossiers examinés au CRTC, Ressources Naturelles Canada, Transport Canada et la Défense nationale l'information de sécurité était au dossier. Par contre, cette information était absente dans 85 p. cent et plus des dossiers examinés aux Finances Canada, aux Affaires indiennes et du Nord Canada et au SCT. Les représentants ministériels nous ont indiqué que les autorisations de sécurité avaient été effectuées, mais qu'elles n'avaient pas été versées au dossier.

58. **Exigences linguistiques.** À moins d'en être exempté en vertu du *Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique*, la candidate ou le candidat retenu doit satisfaire aux exigences linguistiques du poste visé avant d'y être nommé. Sur les 89 dossiers sélectionnés aux fins d'examen, 60 faisaient état de nominations assujetties à des exigences linguistiques. De ce nombre, nous observons que tous, ou presque tous, les dossiers de dotation au CRTC, à la Défense nationale et au SCT contenaient les informations prouvant que la personne nommée satisfaisait aux exigences linguistiques du poste. Toutefois, cette information était manquante dans 60 p. cent des dossiers de dotation des Affaires indiennes et du Nord Canada ainsi que dans environ 25 p. cent des dossiers de dotation de Finances Canada, de Ressources Naturelles Canada et de Transport Canada.

59. **Lettre d'offre.** La lettre d'offre constitue le document de nomination officiel. Cette lettre contient des exigences normalisées se rapportant à diverses conditions qui s'appliquent à la nomination visée. Dans 37 des 89 dossiers (42 p. cent) examinés, soit qu'il n'y avait pas de lettre d'offre, soit qu'elle n'était pas signée, soit qu'elle n'avait pas été signée par la personne à qui les pouvoirs avaient été délégués à cette fin. Les observations varient significativement selon les organisations – la majorité des dossiers de Ressources Naturelles Canada, de Transport Canada et du SCT étaient conformes aux exigences.

60. Lorsque les conditions telles que l'autorisation de sécurité et les exigences linguistiques ne sont pas respectées au préalable, les nominations intermédiaires à des postes de EX ne devraient pas être considérées comme approuvées. En outre, s'il n'y a pas de lettre d'offre, si elle n'a pas été signée ou ne l'a pas été dans les règles, il n'existe aucune entente officielle entre les deux parties.

49.

En outre, les 80 dossiers relatifs à des processus sans concours (c.-à-d. les nominations intérimaires externes et internes au groupe EX) auraient tous dû contenir une évaluation de la personne visée au regard des autres composantes d'un énoncé de qualités, lequel doit généralement inclure les exigences en matière de connaissances, d'expérience et autres concernant le poste à doter. Nous avons constaté qu'aucun des dossiers ne renfermait suffisamment de renseignements sur l'évaluation pour démontrer que la candidate ou le candidat avait été entièrement évalué au regard de l'énoncé de qualités.

Les deux tiers des dossiers utilisés pour les processus de concours ne contenaient pas les renseignements requis concernant l'évaluation

50.

Lorsque les gestionnaires d'embauche procédaient par voie de concours, ils doivent se conformer aux lignes directrices de la CFP. Celles-ci précisent qu'ils doivent évaluer les candidats et candidates de manière juste, équitable et transparente à l'aide de méthodes d'évaluation appropriées. Nous nous attendions à ce que les gestionnaires d'embauche respectent les exigences de la loi et des lignes directrices concernant les processus de concours. Parmi tous les dossiers sélectionnés, seulement neuf avaient rapport à des nominations intérimaires à des postes de EX par voie de concours.

51.

Trois dossiers renfermaient suffisamment de renseignements appropriés nous permettant de conclure que les gestionnaires d'embauche avaient respecté le principe du mérite et les valeurs en dotation, comme l'exigent la Loi et les lignes directrices pertinentes.

52.

Dans les six autres dossiers, nous avons relevé deux cas où les candidates et candidats avaient été évalués, mais la façon dont la présélection avait été effectuée n'était pas claire; dans un autre cas, les compétences clés en leadership ne figuraient pas dans l'énoncé de qualités et, dans trois autres cas, les candidates et candidats n'avaient pas été évalués au regard des domaines de compétences.

53.

Ainsi, les deux tiers des dossiers de dotation relatifs à un concours ne contenaient pas suffisamment de renseignements prouvant que les gestionnaires d'embauche s'étaient conformés à la Loi et aux lignes directrices pertinentes.

Le droit d'appel n'a pas été communiqué dans 44 p. cent des dossiers relatifs aux processus sans concours

54.

Selon les lignes directrices de la CFP, un avis de droit d'appel devait être affiché pour toutes les nominations à des postes de EX faites sans concours. Cette mesure offrait aux candidates et candidats éventuels se trouvant dans la zone de sélection la possibilité de contester une décision de nomination auprès d'un comité d'appel indépendant. Par ailleurs, l'affichage garantissait que les personnes qui auraient pu présenter leur candidature, s'il y avait eu un concours, pouvaient exercer leur droit d'appel. Le processus d'appel était une façon de confirmer que les décisions de nomination étaient fondées sur le mérite et faites de manière juste, équitable, transparente et sans favoritisme.

Aucun dossier de dotation relatif à un processus sans concours ne contenait suffisamment de renseignements pour avant la tenue d'une évaluation

45. En vertu de l'ancienne LBFP, dans un processus sans concours, le gestionnaire d'embauche devait évaluer les qualités du candidat ou de la candidate faisant l'objet de la nomination au regard de l'énoncé de qualités.

46. L'énoncé de qualités devait inclure les cinq domaines de compétences en leadership (pièce 5). Ces compétences en leadership sont propres au groupe EX et toutes les personnes issues des groupes de relève au groupe EX qui font l'objet d'une nomination (y compris une nomination intermédiaire) doivent posséder les compétences exigées. Nous nous attendions à ce que les dossiers de dotation contiennent des renseignements indiquant que le candidat retenu ou la candidate retenue avait bien fait l'objet d'une évaluation au regard des compétences en leadership précisées dans l'énoncé de qualités.

Pièce 5 : Compétences en leadership

Compétences intellectuelles :	Capacité cognitive, créativité
Capacité de façonner l'avenir :	Vision
Compétences en gestion :	Gestion par l'action, compréhension organisationnelle, travail d'équipe, partenariat
Compétences en relations humaines :	Relations interpersonnelles, communication
Qualités personnelles :	Vitalité/résistance au stress, éthique et valeurs, personnalité, souplesse de comportement, confiance en soi

Source : Manuel de dotation, chapitre 14, Commission de la fonction publique du Canada.

47. Des 80 dossiers de nomination intermédiaire, faites sans concours, à des postes de EX que nous avons examinés, 57 (ou 71 p. cent) visaient des personnes issues des groupes de relève au groupe EX. Plus de la moitié de ces dossiers ne contenaient pas d'énoncé de qualités faisant état des compétences en leadership. Et dans les autres dossiers, dans lesquels figuraient ces compétences en leadership, nous avons constaté une absence de renseignements adéquats concernant l'évaluation.

48. Ainsi, aucun des 57 dossiers de nominations intermédiaires faites sans concours au groupe EX à partir des groupes de relève ne renfermait de renseignements adéquats sur l'évaluation des compétences en leadership requises pour toutes les nominations de cadre de direction à la fonction publique fédérale.

40. Nous nous attendions à ce que les processus sans concours menés en vertu de l'ancienne LEFP respectent les valeurs en dotation que sont la justice, l'égalité d'accès et la transparence. En optant pour un processus sans concours aux fins de nomination intérimaire à des postes de EX, les gestionnaires d'embauche et les conseillers et conseillères en ressources humaines auraient dû prendre en considération, dès le départ, l'incidence d'une telle démarche sur les valeurs susmentionnées. De plus, si la personne nommée par intérim est ultérieurement nommée de façon permanente, cela peut donner lieu à une impression de favoritisme ou d'avantage indu.
41. Dans le cadre de notre examen des dossiers relatifs à des processus sans concours, nous avons constaté que sur les 80 nominations intérimaires, 33 (ou 41 p. cent) visaient des postes vacants – près de la moitié d'entre elles pour une période de plus de 12 mois. Selon la définition qu'en donne le REFP, une nomination intérimaire doit être temporaire.
- Analyse des nominations intérimaires et des promotions subséquentes réalisée par la CFP**
42. La CFP a récemment effectué une analyse portant sur les nominations intérimaires et les promotions subséquentes au sein de la fonction publique fédérale en se fondant sur les données des exercices 2002-2003 et 2003-2004 de tous les ministères et organismes assujettis à la LEFP. Cette analyse pangouvernementale a permis de conclure que dans presque 70 p. cent des cas, une personne nommée par intérim fait l'objet d'une promotion presque immédiatement (moins d'un mois) après la fin de l'intérimat. Ce court laps de temps entre les deux mesures de dotation donne à penser que la décision de promotion de la personne visée était déjà envisagée (si ce n'est déjà prise) avant la fin de la période de la nomination intérimaire.
43. L'analyse a également démontré que le taux de promotions survenues au cours des quatre premiers mois suivant la fin d'une période de nomination intérimaire, à l'externe et à l'interne, se situait à près de 38 p. cent. L'analyse a également permis de conclure que même si la probabilité d'une promotion subséquente est élevée au début de la période de nomination intérimaire, elle n'augmente que légèrement au fil du temps.
44. À notre avis, cette analyse met en lumière l'importance pour les gestionnaires d'embauche de procéder aux nominations intérimaires à des postes de EX de façon juste, équitable et transparente.

Près de la moitié des nominations intermédiaires à des postes de EX, faites sans concours, visaient des postes vacants

38. Les dossiers de dotation relatifs à des processus sans concours que nous avons examinés ont permis de relever différentes situations d'utilisation des nominations intermédiaires à des postes de EX (pièce 4).

Pièce 4 : Situations de nomination intermédiaire, faite sans concours, à des postes de EX

Nbre total de dossiers examinés	Postes vacants		Titulaire en formation affectation		Autres	
	Intérimat total de postes	Intérimat de 12 mois ou moins	linguistique	autres	autres	autres

Organisation	Intérimat de 12 mois ou moins (a)	Intérimat de plus de 12 mois (b)	(a + b)	Titulaire en formation affectation	Autres	Autres
Finances Canada	0	7	7	6	0	1
Défense nationale	2	2	4	0	3	0
Affaires indiennes et du Nord Canada	1	2	3	2	5	2
Ressources naturelles Canada	2	1	3	1	3	4
Transports Canada	1	4	5	7	1	3
SCT	6	2	8	2	3	1
Total	15	18	33 (41 %)	19 (24 %)	15 (19 %)	13 (16 %)
						80 (100 %)

Source : Direction générale de la vérification, Commission de la fonction publique du Canada.

39. Au CRTC, à Ressources naturelles Canada et au SCT, les nominations intermédiaires à des postes de EX ont également permis de doter, pour une période temporaire, des postes dans des secteurs de travail récemment créés. Quant au ministère de la Défense nationale, il a répondu à ses besoins urgents en dotant et au perfectionnement du personnel en dotant certains postes en ayant recours à un membre de l'effectif militaire; cette pratique peut expliquer le nombre relativement faible (15) de nominations intermédiaires d'employées et employés civils à des postes de EX dans cet important ministère au cours de la période visée par notre vérification.

Des zones de sélection restreintes portent atteinte aux valeurs de dotation que sont la justice, l'égalité d'accès et la transparence

32. Les nominations intermédiaires à des postes de EX ont pour but de donner aux gestionnaires d'embauche une certaine latitude pour répondre rapidement aux exigences opérationnelles à court terme. Toutefois, dans le cas des nominations intermédiaires externes visant des périodes plus longues que quatre mois, et internes de plus de six mois, nous attendions à ce que les gestionnaires d'embauche prennent en compte un nombre suffisant de candidates et de candidats éventuels faisant partie de la zone de sélection.
33. Dans la plupart des 80 dossiers relatifs à des processus sans concours étudiés, nous n'avons relevé aucun document prouvant que les gestionnaires d'embauche avaient pris en considération d'autres candidatures que celle de la personne retenue.
34. Les gestionnaires d'embauche que nous avons interrogés nous ont indiqué que leur préoccupation première était de minimiser l'incidence sur l'efficacité opérationnelle en procédant à une nomination intermédiaire le plus rapidement possible.
35. Les gestionnaires d'embauche ont fondé leurs décisions sur la connaissance qu'ils avaient des personnes travaillant dans leur direction générale ou secteur. Cette connaissance découlait principalement de rapports hiérarchiques directs et indirects, de l'information fournie par d'autres gestionnaires supérieurs et de l'évaluation annuelle ou semestrielle de rendement des fonctionnaires admissibles à une rémunération au rendement ou une rémunération à risque. Parmi les gestionnaires d'embauche interrogés, certains ont déclaré être raisonnablement convaincus qu'aucune autre personne possédait les compétences requises pour le poste, était disponible et souhaitait assumer des fonctions d'un niveau supérieur.
36. Aux ministères des Affaires indiennes et du Nord Canada et des Ressources naturelles Canada, les gestionnaires d'embauche que nous avons interrogés étaient passablement certains de leur connaissance de l'expérience et des compétences des fonctionnaires du groupe EX, mais leur assurance était moindre dans le cas des fonctionnaires faisant partie des groupes de relève. Ils ont signalé avoir eu de la difficulté à repérer des candidates et des candidats qualifiés dans les groupes de relève. Bon nombre de personnes oeuvrant dans des secteurs très spécialisés n'étaient pas intéressées à accéder aux rangs de gestionnaire supérieur, même temporairement. De plus, en ce qui concerne les fonctionnaires occupant un poste de niveau inférieur à celui de EX et ayant la possibilité de faire un nombre important d'heures supplémentaires, l'incitatif financier que représentait une nomination intermédiaire à un poste de EX n'était pas intéressant.
37. Nous sommes préoccupés du fait que l'utilisation de zones de sélection restreintes aux fins de nomination intermédiaire à des postes de EX, plus particulièrement les nominations de personnes issues des groupes de relève, puisse porter atteinte aux valeurs en dotation que sont la justice, l'égalité d'accès et la transparence.

29. Il fallait par ailleurs respecter les principes et les valeurs de dotation énoncés dans la LEFP (pièce 3).

Pièce 3 : Principes et valeurs de dotation aux termes de l'ancienne LEFP

Valuers liés aux résultats

Compétence : Qualités qui garantissent que les fonctionnaires sont qualifiés pour exercer leurs fonctions dans la fonction publique.

Impartialité : Les employés et employés sont nommés et promus objectivement, sans favoritisme politique ou bureaucratique.

Représentativité : La composition de la fonction publique correspond à celle du marché du travail.

Valuers liés aux processus

Justice : Des pratiques justes favorisent la prise de décisions objectives, sans favoritisme politique ou bureaucratique, et témoignent d'un juste traitement des fonctionnaires et des postulants et postulantes.

Équité : Des pratiques équitables favorisent l'égalité d'accès aux possibilités d'emploi, sont sans obstacle systémique et englobent tous les groupes.

Transparence : Des pratiques transparentes favorisent la franchise dans les communications avec les fonctionnaires et les candidats et candidates concernant les méthodes et les décisions de dotation.

Principes de gestion et de prestation de services

Souplesse : Les méthodes de dotation sont adaptées aux besoins particuliers de l'organisation.

Capacité financière/efficacité : Les méthodes de dotation permettent de rentabiliser les dépenses et leur exécution est simple, rapide et efficace.

La justification de la sélection de la personne nommée par intérim était rarement documentée

Source : Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation, Commission de la fonction publique du Canada.

30. Lorsque les gestionnaires d'embauche ne prennent en compte qu'une seule candidature en vue de doter un poste de façon intérimaire, ils doivent fournir une justification acceptable à l'appui de leur décision.
31. Des 80 dossiers relatifs à des processus sans concours que nous avons étudiés, 73 d'entre eux (ou 91 p. cent) ne contenaient aucune justification de la nomination de la personne visée. Et des sept justifications versées dans les autres dossiers, seulement trois – une de la Défense nationale et deux de Transports Canada – étaient adéquates.

Observations

Les documents justificatifs ne donnent aucune assurance de la conformité aux exigences de la Loi et des lignes directrices

26. En vertu de l'ancienne LEEP, les gestionnaires responsables de l'embauche avaient le choix de doter des postes soit par voie de concours, soit par un processus sans concours.
27. Parmi les exigences de la Loi et des lignes directrices régissant les processus sans concours, notons :
- fournir une justification écrite lorsque la demande concernait la nomination externe ou interne d'une personne en particulier au groupe EX;
 - appliquer le principe du mérite en choisissant le candidat le mieux qualifié ou la candidate la mieux qualifiée;
 - rédiger une évaluation officielle;
 - diffuser les droits d'appel dans le cas des nominations de personnes issues des groupes de relève au groupe EX.
28. Des 89 dossiers de dotation que nous avons examinés, 80 (ou 90 p. cent) avaient trait à des nominations intermédiaires faites sans concours. Bien que le recours à un processus sans concours pour effectuer des nominations intermédiaires constitue une option de dotation tout à fait légitime, nous nous attendions à ce que les gestionnaires d'embauche respectent les exigences de la Loi et des lignes directrices dans l'utilisation de ce type de processus.

23.

Nous nous sommes également penchés sur la situation au Commissariat aux langues officielles et à Statistique Canada. Bien qu'aucune de ces organisations n'ait effectué de nominations intermédiaires à des postes de EX pendant la période visée par la vérification, nous les avons intégrées à notre sélection afin de déterminer si elles géraient leur effectif cadre d'une manière différente de celle des sept autres ministères.

24.

Nous avons étudié 89 nominations intermédiaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois, faites avec ou sans concours (pièce 2). Cela représentait environ 40 p. cent du nombre total des nominations intermédiaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois, dans les ministères sélectionnés au cours de la période 2002-2004.

Pièce 2 : Nominations intermédiaires à des postes de EX, selon l'organisation et le type de processus de sélection, du 1^{er} avril 2002 au 31 mars 2004

Organisation	Type de processus de sélection		Nbre total	
	Avec concours	Sans concours	de nominations	
CRTC	1	6	7	100 %
Finances Canada	0	14	14	100 %
Défense nationale	0	7	7	100 %
Affaires indiennes et du Nord Canada	2	12	14	100 %
Ressources naturelles Canada	6	11	17	100 %
Transports Canada	0	16	16	100 %
SCT	0	14	14	100 %
Total	9	80	89	100 %

Source : Direction générale de la vérification, Commission de la fonction publique du Canada.

25.

Pour plus de détails, veuillez consulter la section intitulée **À propos de la vérification** à la fin du présent rapport.

Objet de la vérification

18. Les objectifs de la vérification étaient les suivants :
- déterminer dans quelle mesure les décisions relatives aux nominations intermédiaires à des postes du groupe de la direction (EX) prises dans les ministères et organismes cibles respectaient le principe de l'ancienne Loi sur l'emploi dans la fonction publique, les lois, les règlements et les lignes directrices connexes, ainsi que les valeurs de dotation, tels qu'ils sont énoncés dans les ententes ministérielles concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation (EDPRD) conclues entre les administrateurs généraux et administratrices générales et la CFP;
 - évaluer l'efficacité des cadres ministériels de gestion de la dotation régissant les nominations intermédiaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois.

19. La vérification a porté sur les nominations intermédiaires à des postes de EX faites au cours des exercices 2002-2003 et 2003-2004. Elle ne visait pas les nominations intermédiaires externes de quatre mois ou moins au groupe EX, et internes de six mois ou moins.
20. Selon l'ancien *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* (REFP), les dispositions relatives au principe du mérite et aux droits d'appel ne s'appliquaient pas aux nominations intermédiaires externes de quatre mois ou moins à des postes de EX. En outre, les nominations intermédiaires internes de six mois ou moins à des postes de EX étaient exemptées de l'application du principe du mérite. Qui plus est, toute nomination interne au groupe EX, y compris les nominations intermédiaires, était soustraite à l'application des dispositions relatives aux droits d'appel.

21. Sept organisations fédérales ont été sélectionnées aux fins de la vérification :

- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC);
- Ministère des Finances;
- Ministère de la Défense nationale;
- Affaires indiennes et du Nord Canada;
- Ressources naturelles Canada;
- Transports Canada;
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT).

L'objet de la vérification est de traiter de questions d'intérêt général et non d'organisations spécifiques. En conséquence, chaque observation ne s'applique pas nécessairement à chaque organisation.

22. Pour effectuer la sélection de ces organisations, nous avons tenu compte de la taille de l'effectif EX dans les ministères choisis représentant environ 22 p. cent de l'effectif EX dans l'ensemble de la fonction publique fédérale au 31 mars 2004.

Le modèle de délégation

13. La CFP était également préoccupée par les résultats d'une étude réalisée en 2001 par l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la Fonction publique du Canada (APEX) et portant sur les obstacles et les possibilités dans le groupe EX. Selon cette étude, 42 p. cent des personnes interrogées estimaient que les fonctionnaires qui occupaient un poste intermédiaire pendant une longue période bénéficiaient d'un avantage certain dans le cadre d'un concours visant ce poste.
14. Les représentants et représentantes de l'APEX ont fait remarquer qu'une personne qui occupe de façon intermédiaire un poste EX pendant une longue période risque de croire que le poste lui revient de droit, et qu'elle pourrait avoir de la difficulté à accepter la nomination ultérieure d'une autre personne au poste permanent.
15. En vertu de la LEFP, la CFP a le pouvoir de faire des nominations à la, ou au sein de, la fonction publique. En outre, la LEFP habilite la CFP à déléguer ce pouvoir aux administrateurs généraux et administratrices générales. La CFP a délégué à ces personnes le pouvoir d'effectuer des nominations intermédiaires externes et internes au groupe EX, tant en vertu de l'ancienne LEFP que de la nouvelle, laquelle est entrée en vigueur en décembre 2005.
16. Aux termes de l'ancienne LEFP, la CFP déléguait ses pouvoirs de dotation aux administrateurs généraux et administratrices générales au moyen d'une entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilité en dotation (EDPRD). En signant une telle entente, les administrateurs généraux et administratrices générales acceptaient les pouvoirs, les obligations et les responsabilités liés à l'entente et s'engageaient à respecter les valeurs, les attentes ainsi que les obligations prévues par la loi touchant la responsabilité en matière de dotation.
17. Dans le cadre de la nouvelle LEFP, les ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilité en dotation (EDPRD) ont été remplacées par l'instrument de délégation et de responsabilité en matière de nomination (IDRN). Il s'agit d'un document qui précise les pouvoirs de nomination et les pouvoirs connexes qui sont délégués, les pouvoirs qui peuvent être subdélégués, les conditions de la délégation et la façon dont les administrateurs généraux et administratrices générales devront en rendre compte. Tout comme dans le cas des ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilité en matière de nomination (IDRN), les administratrices générales et administrateurs généraux conviennent de respecter les exigences de la LEFP, du Règlement sur l'emploi dans la fonction publique et des lignes directrices en matière de nomination de la CFP.

Introduction

8. Au mois de mars 2004, il y avait environ 3 800 cadres de direction sur un effectif total de 170 000 personnes oeuvrant au sein de la fonction publique fédérale. Selon l'ancienne Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP), les administrateurs généraux et administratrices générales devaient veiller à ce que les nominations intermédiaires à des postes du groupe de la direction (EX) soient fondées sur le mérite et l'impartialité, et qu'elles soient faites de manière juste, équitable et transparente. Cette responsabilité s'appliquait aux nominations faites pour doter des postes de façon intermédiaire pour une période de plus de quatre mois, lorsque le poste permanent de la personne visée par cette nomination était d'un niveau inférieur à celui de EX (c.-à-d. un groupe de relève), ou de plus de six mois, lorsque le poste permanent de la personne visée était de niveau EX.
9. Par « nomination intermédiaire », on entend l'affectation temporaire d'un ou d'une fonctionnaire aux fonctions d'un poste de niveau supérieur, dans le cas où l'exercice de ces fonctions aurait constitué une promotion si cette personne avait été nommée au poste visé.
10. Au cours de l'exercice 2003-2004, les nominations intermédiaires de plus de quatre mois ont constitué 18 p. cent des nominations faites dans tous les groupes professionnels de la fonction publique fédérale. Les nominations intermédiaires de plus de quatre mois représentaient 30 p. cent de tous les types de postes de EX en 2002-2003, et 33 p. cent en 2003-2004 (pièce 1).

Pièce 1 : Nominations externes et internes au groupe EX, par type

Exercice	Nominations à la fonction publique	Promotions	Déplacements latéraux et régressifs	intermédiaires			groupe EX	TOTAL
				externes et internes au	interne	externe		
2002-2003	84	5 %	709	40 %	442	25 %	530	30 %
2003-2004	76	4 %	599	35 %	482	28 %	572	33 %
							1 729	100 %
							1 765	100 %

Source : Rapports annuel de la CFP, Commission de la fonction publique du Canada.

11. Au cours de l'exercice financier 2005-2006, le pourcentage de nominations intermédiaires de plus de quatre mois à des postes de EX s'est élevé à 37 p. cent.
12. Lorsqu'elle a décidé d'effectuer la vérification des nominations intermédiaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois, effectuées dans un groupe donné de ministères assujettis à l'ancienne LEFP, la Commission de la fonction publique (CFP) était préoccupée par le fait que ces nominations ne respectaient pas les conditions relatives aux pouvoirs délégués à cet effet.

5. Parmi les dossiers examinés, neuf concernaient des nominations intérimaires à des postes de EX faites par voie de concours. Nous avons constaté que les deux tiers de ces dossiers ne contenaient pas suffisamment de renseignements permettant de déterminer que ces nominations étaient conformes aux exigences de la Loi et des lignes directrices pertinentes.
6. Nous nous attendions à ce que des cadres de gestion efficaces soient en vigueur pour régir les processus relatifs aux nominations intérimaires à des postes de EX. Or, nous avons constaté des lacunes sur le plan de la planification et l'absence de rôles et de responsabilités clairement définis. Nous avons également relevé une absence de mécanismes de surveillance et d'établissement de rapports malgré le nombre accru de nominations intérimaires à des postes de EX.
7. En vertu de la nouvelle LEFP, entrée en vigueur en décembre 2005, les administratrices générales et administrateurs généraux, investis des pouvoirs délégués de dotation, doivent rendre compte de toutes les nominations, y compris les nominations intérimaires à des postes de EX. De plus, il est prévu que ces personnes établissent des plans de ressources humaines, surveillent le système et les pratiques de dotation de leur organisation et en fassent rapport. Les rôles et les responsabilités doivent être définis clairement par écrit dans un instrument de subdélégation. Les décisions de nomination doivent être documentées correctement de manière à prouver que le principe du mérite, les valeurs de dotation, la Loi, le règlement et les lignes directrices ont été respectés. Nous croyons que la mise en œuvre de ces mesures par les administrateurs généraux et administratrices générales leur permettra de s'acquitter de leurs engagements liés au maintien de l'intégrité du système de nomination pris en vertu de leurs ententes de délégation.

Sommaire

1. Les cadres de direction sont les leaders de la fonction publique fédérale et il est impératif que les nominations faites à ce groupe, y compris les nominations intérimaires, soient irréprochables et respectent le principe du mérite et les valeurs en dotation. Il revient aux administrateurs généraux et administratrices générales ainsi qu'à ceux et celles à qui ils ont subdélégué les pouvoirs de prendre des décisions de dotation, de veiller à ce que les cadres de direction possèdent les qualités et les compétences en leadership requises pour diriger un effectif compétent, impartial et représentatif.
2. Une analyse des nominations intérimaires faites à la fonction publique fédérale ainsi que des promotions subséquentes, menée récemment par la Commission de la fonction publique (CCF), vient confirmer l'importance des décisions de sélection visant les nominations intérimaires à des postes du groupe de la direction (EX). Deux constatations se révèlent particulièrement pertinentes. Ainsi, l'analyse signale que, dans le cas des membres des groupes visés par l'équité en matière d'emploi, sauf le groupe des femmes, la possibilité d'obtenir une nomination intérimaire est beaucoup plus faible que pour les fonctionnaires en général. En outre, selon l'analyse, 38 p. cent des nominations intérimaires à des postes de EX ont donné lieu à une promotion au cours des quatre mois suivant la période de nomination intérimaire.
3. Notre vérification avait pour objectif de déterminer dans quelle mesure les décisions de nomination intérimaire à des postes de EX respectaient le principe du mérite énoncé dans l'ancienne Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP), les lois, les règlements et les lignes directrices connexes ainsi que les valeurs en dotation, tel qu'il est précisé dans les ententes ministérielles concernant la délégation des pouvoirs et responsabilités de dotation conclues entre les administrateurs généraux et administratrices générales et la CCF. Elle visait également à évaluer l'efficacité des cadres ministériels de gestion de la dotation régissant les nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois. La vérification a porté sur les nominations intérimaires à des postes de EX faites dans sept ministères ciblés au cours des exercices financiers 2002-2003 et 2003-2004.
4. Nous avons examiné 89 dossiers de dotation visant des nominations intérimaires à des postes de EX faites avec ou sans concours, ce qui représentait environ 40 p. cent du nombre total de nominations intérimaires à des postes de EX faites dans les sept ministères au cours de la période visée. Nous avons constaté que les gestionnaires d'embauche utilisaient régulièrement les processus sans concours afin d'accélérer l'exécution de nominations intérimaires à des postes de EX. Lorsque les gestionnaires d'embauche ne prennent en compte qu'une seule candidature en vue de doter un poste de façon intérimaire, nous nous attendions à ce qu'ils fournissent une justification acceptable à l'appui de leur décision. Des 80 dossiers relatifs à des processus sans concours que nous avons étudiés, 73 d'entre eux (ou 91 p. cent) ne contenaient aucune justification de la nomination de la personne visée. De plus, aucun des 80 dossiers de nomination sans concours ne contenait suffisamment d'information indiquant que le candidat ou la candidate en question avait fait l'objet d'une évaluation complète au regard de l'énoncé de qualités.

La gestion des nominations intérimaires à des postes de EX en vertu de la nouvelle LEFP	23
Autres éléments	26
Conclusion	27
Réponse d'ensemble des ministères sélectionnés	27
À propos de la vérification	28

Table des matières

Sommaire	3
Introduction	5
Le modèle de délégation	6
Objet de la vérification	7
Observations	9
Les documents justificatifs ne donnent aucune assurance de la conformité aux exigences de la Loi et des lignes directrices	9
La justification de la sélection de la personne nommée par intérim était rarement documentée	10
Des zones de sélection restreintes portent atteinte aux valeurs de dotation que sont la justice, l'égalité d'accès et la transparence	11
Près de la moitié des nominations intermédiaires à des postes de EX, faites sans concours, visaient des postes vacants	12
Analyse des nominations intermédiaires et des promotions subséquentes réalisée par la CFP	13
Aucun dossier de dotation relatif à un processus sans concours ne contenait suffisamment de renseignements prouvant la tenue d'une évaluation	14
Les deux tiers des dossiers utilisés pour les processus de concours ne contenaient pas les renseignements requis concernant l'évaluation	15
Le droit d'appel n'a pas été communiqué dans 44 p. cent des dossiers relatifs aux processus sans concours	15
Autres documents requis manquants	16
Inefficacité des cadres de gestion de la dotation	17
Absence de plans de ressources humaines concernant les nominations intermédiaires à des postes de EX dans la plupart des organisations visées	17
Considérations quant à l'initiative Faire Place au Changement	19
Les rôles et les responsabilités n'étaient pas clairement définis relativement aux nominations intermédiaires à des postes de EX	20
Les nominations intermédiaires à des postes de EX n'ont fait l'objet d'aucune surveillance	22

*Tous les travaux de vérification pour le présent rapport ont été exécutés
conformément au mandat législatif et aux politiques de vérification
de la Commission de la fonction publique du Canada.*

**Vérification des nominations
interimaires à des postes
du groupe de la direction (EX)**

Rapport de la Commission de
la fonction publique du Canada

Octobre 2006



Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Renseignements : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Le présent rapport est également disponible sur notre site Web à l'adresse
suivante : www.psc-cfp.gc.ca

N° de catalogue : SC3-118/2006
ISBN 0-662-49496-2

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la Commission
de la fonction publique du Canada, 2006



Canada

Octobre 2006

**Vérification des nominations
interimaires à des postes
du groupe de la direction (EX)**
Rapport de la Commission de
la fonction publique du Canada

